Dansk høringssvar vedrørende revision af EU's finansielle rammer

Den danske regering vil indledningsvis gerne takke Kommissionen for meddelelsen "Reform af budgettet, EU i forandring", der blev offentliggjort i september 2007. Meddelelsen udgør et godt udgangspunkt for, at midtvejsevalueringen af EU-budgettet kan skabe en fordomsfri debat om EU-budgettets fremtidige udformning. Fremtidens budget bør udgøre det bedst mulige finansielle grundlag for en fortsat styrkelse af EU's interne udvikling og udvikling af EU's globale rolle og ansvar.

Et stærkt, beslutningsdygtigt og fleksibelt EU er en afgørende ramme for de individuelle medlemslandes udviklingsmuligheder. Internt i EU står EU's vækst og beskæftigelsesstrategi (Lissabonstrategien) centralt; vi skal sikre en konkurrencedygtig, dynamisk og videnbaseret økonomi, der kan sikre vækst, beskæftigelse og social samhørighed. EU-samarbejdet bidrager på mange måder til dette. Det gælder ikke mindst den fortsatte udbygning af det indre marked, håndhævelse af EU's konkurrenceregler og den løbende styrkelse af den fælles lovgivning, som sikrer, at udviklingen sker samtidig med, at vi fastholder høje standarder for forbrugersikkerhed, miljø mv.

EU-budgettet bidrag hertil skal styrkes. Det kræver, at EU-budgettet reformeres, så det i langt mindre grad er betinget af historiske forhold og fastlåst pga. medlemslandenes fokus på nettobidrag. Anvendelse af offentlige midler på EU-niveau bør tage udgangspunkt i en vurdering af, om der skabes merværdi for EU's borgere som helhed. EU-budgettet skal bidrage til, at Europa høster de fulde fordele af den fortsatte globalisering.

Hovedudfordringerne er følgende:

1) *Den direkte landbrugsstøtte er gradvist blevet drejet i retning af produktionsneutral direkte støtte frem for produktionsforvridende tilskud. Den direkte støttes væsentligste effekter er imidlertid kunstigt høje priser på landbrugsjord og at nødvendige strukturtilpasninger i erhvervet udskydes. Den direkte landbrugsstøtte bør derfor afvikles. En fuld udfasning bør kunne gennemføres frem til 2025.*
2) *Det primære formål med samhørighedspolitikken er solidaritet og understøttelse af væksten i de svagt stillede dele af Unionen. Midlerne bør derfor fokuseres på de fattigste lande og regioner i Unionen, hvor nytteværdien er størst. Samtidig bør strukturfondsadministrationen reformeres, strømlines og forenkles.*
3) *Parallelt med udfasningen af den direkte landbrugsstøtte og yderligere fokusering af strukturfondsindsatsen bør der afsættes flere midler til de EU-politikker, der kan skabe merværdi for EU som helhed i form af vækst og større parathed til at opnå de fulde fordele ved den stigende globalisering. Blandt de oplagte indsatsområder er forskning, herunder særligt inden for energi og klima, udvikling og uddannelse.*
4) *EU skal i fremtiden påtage sig et større globalt ansvar og repræsentere alle medlemslande samlet. Det vil naturligt føre til et behov for at afsætte flere midler på EU-budgettet til bl.a. den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik og EU's rolle i det internationale bistandsarbejde.*
5) *Forvaltningen af EU's midler skal fortsat forbedres. Sammenhæng mellem budgetlægningen og resultaterne af evalueringer, forvaltningsrevisioner mv. bør styrkes. Samtidig må det sikres, at midlerne forvaltes i overensstemmelse med reglerne både internt i Kommissionen og i medlemslandene. Mekanismer til at understøtte dette bør udvikles.*
6) *Særlige rabatordninger er ikke rimelige. Alle lande bør på lige fod medfinansiere de udgifter, som de selv har været med til at vedtage. Med en udvikling som skitseret ovenfor skabes et logisk og fremadrettet budget, hvormed den sidste rest af argumentation for diverse rabatordninger bortfalder.*

EU-budgettet skal skabe ekstra værdi for hele fællesskabet

Anvendelse af midler over EU's budget bør konsekvent tage udgangspunkt i påvisning af merværdi for fællesskabet. Værdien skal overstige alternative muligheder, herunder bl.a. anvendelse af midlerne via de nationale/regionale budgetter eller anvendelse af en reguleringsmæssig tilgang i stedet. Beslutning om at anvende midler over EU's budget bør alene ske efter gennemførelse af substantielle analyser af merværdi og baseret på subsidiaritetsprincippet. En analyse af fordele ved at handle på EU-plan via EU's budget kan tage form af:

- Eksternaliteter: Hensyntagen til påvirkninger over landegrænser som det enkelte land ikke kan forventes at tage fuldt højde for i sin investeringskalkyle (eksternaliteter). Det gælder bl.a. forskning, støtte til mobilitet, grænseoverskridende samarbejde, miljø, energi og ekstern bistand.
- Eksternalitetsbegrebet skal også forstås i bred forstand. Ønsket om et stabilt Europa med et velfungerende indre marked kan således begrunde støtte til fattigere medlemslande, ligesom udvidelser af EU historisk har skabt merværdi ved at bidrage til stabilitet i Europa. Eventuelle fortsatte udvidelser vil også kunne tjene sådanne formål, men vil også kunne nødvendiggøre mere grundlæggende overvejelser om EU's budget.
- Stordriftsfordele: Projekter kan have en størrelse som gør, at de ikke gennemføres nationalt, men fordrer samarbejde mellem flere lande. Der kan ligeledes være væsentlige fordele ved samarbejde, hvor der er fare for at projekter dubleres frem for at bygge videre på andre projekter. Det gælder bl.a. inden for forskning.

De potentielle fordele ved fælles løsninger på EU-plan skal vægtes i forhold til, at centralisering uundgåeligt reducerer muligheden for at tage lokale hensyn, samt at der vil være meromkostninger forbundet ved at skabe en administration på fællesskabsniveau på områder, hvor medlemslandene allerede har administrative enheder.

Afvikling af EU's landbrugsstøtte

Landbrugsområdet står på flere måder helt centralt i budget-reviewet. Landbrugsbudgettet er fortsat det største udgiftsområde i de finansielle perspektiver 2007-2013, og de traditionelle landbrugsudgifter forventes stadig at udgøre 32 pct. af budgettet i 2013. Samtidig giver landbrugsbevillingerne skævvridninger i økonomien og mellem lande. Landbrugsbudgettet er således den væsentligste anledning til det fortsatte fokus på "juste retour", dvs. at lande får tilstrækkelige midler fra EU-budgettet tilbage til deres eget land i forhold til deres bidrag til budgettet. Dette fokus hæmmer effektiviteten og dermed også fællesskabets udvikling.

Helt grundlæggende bør den fælles landbrugspolitik fokuseres på at sikre offentlige goder, eksempelvis fremme af miljø, økologi, høje fødevaresikkerhedsstandarder, dyrevelfærd og landskabspleje. Væsentlige dele af reguleringen i den fælles landbrugspolitik bidrager til at levere sådanne offentlige goder.

Den direkte landbrugsstøtte (søjle I) har gennem flere år undergået en positiv gradvis ændring i retning af produktionsneutral direkte støtte frem for produktionsforvridende tilskud. Efter tre store reformer af landbrugspolitikken (MacSharry reformen i 1992, Agenda 2000 og Midtvejsreformen i 2003) samt et antal mindre ændringer, er politikken blevet gradvis mere markedsorienteret.

Den produktionsneutrale, direkte støtte bør imidlertid også på sigt afvikles. Det skyldes effekterne af støtten for samfundsøkonomien, forbrugeren og landmanden.

For så vidt angår effekterne på samfundsøkonomien er en subsidieret fastholdelse af arbejdskraft i en specifik sektor ikke en samfundsøkonomisk hensigtsmæssig ressourceudnyttelse. For forbrugeren vil en effektivisering af erhvervet gennem nødvendige strukturtilpasninger samt liberalisering betyde generelt lavere fødevarepriser og muligheden for et mere frit forbrugsvalg.

For den enkelte landmand er den overvejende effekt af en varig skattebetalt direkte landbrugsstøtte en kapitalisering i højere jordpriser, hvilket betragteligt begrænser nytteværdien af støtten. Derudover bidrager landbrugsstøtten, herunder særligt den del af støtten, som fortsat er produktionsrelateret til at hæmme de strukturændringer i europæisk landbrugserhverv, der er nødvendige for at sikre europæisk landbrugs internationale konkurrenceevne i et fortsat mere globaliseret marked.

Analyser viser, at de aktuelle høje verdensmarkedspriser for landbrugsprodukter med stor sandsynlighed vil fortsætte i en årrække, som følge af en række strukturelle markedsændringer. Stigende vækst og velstand i nogle af verdens mest folkerige regioner medfører stigende efterspørgsel efter forædlede landbrugsvarer, og deraf afledt stigende efterspørgsel efter korn. Herudover har stigende efterspørgsel efter biobrændstoffer, særligt på det amerikanske marked, medvirket til at øge efterspørgslen. Landbrugserhvervet har endvidere oplevet stigende priser på landbrugsjord trods et stabilt støtteniveau.

De gunstige rammevilkår taler for en relativt hurtig udfasning af den direkte landbrugsstøtte. En række modeller for udfasning af den direkte landbrugsstøtte kan overvejes. Fastsættelse af et simpelt gradvist faldende loft for landbrugsudgifter kombineret med tilsvarende løbende reduktion i støttesatser (mekanismen for finansiel disciplin) vurderes at være den mest enkle model for en effektiv udfasning af den direkte landbrugsstøtte. Modellen tillader en gradvis tilpasning af priserne på landbrugsjord, hvilket vil betyde, at landbrugserhvervet får en rimelig periode til at omstille sig.

En afvikling af den direkte landbrugsstøtte kan dog øge presset for en renationalisering af landbrugspolitikken, hvilket vil skabe ulige konkurrencevilkår, og det vil kunne medføre en øget landbrugsstøtte i visse medlemslande. Renationalisering vil være skadelig for såvel producenter og forbrugere i det indre marked. Derfor bør afvikling af EU's direkte landbrugsstøtte kombineres med en opstramning af statsstøtte- og konkurrencereglerne, således at der sikres stram disciplin i forhold til udbetaling af national landbrugsstøtte.

Fra dansk side arbejdes der for, at en kommende WTO-aftale vil medføre en væsentlig liberalisering af verdenshandelen, herunder også for landbrugsvarer. Europæisk landbrug har komparative fordele på det globale marked ikke mindst i kraft af den høje kvalitet, som karakteriserer europæiske landbrugsprodukter. En øget liberalisering vil forbedre erhvervets muligheder for - men også nødvendiggøre en øget skærpelse af erhvervets behov for at udnytte sine komparative fordele optimalt for at klare sig i den globale konkurrence.

En vis – begrænset – andel af landbrugsstøtten under søjle 1 bør overføres til udvikling af landdistrikterne (søjle 2) i forbindelse med afvikling af den direkte støtte. Den enkelte medlemsstat har det primære ansvar for at sikre en balanceret udvikling inden for eget territorium. Landdistriktsmidler, der er afsat specifikt til fattige regioner, bør integreres i samhørighedspolitikken. For velstillede regioner er det generelt vanskeligt at argumentere for merværdien af fortsat særskilt erhvervsrettede aktiviteter i forhold til landbrugserhvervet. Der vil imidlertid i en overgangsperiode være behov for at understøtte den nødvendige omstruktureringsproces som følge af en afvikling af den direkte landbrugsstøtte og for at erhvervet kan tilpasse sig de globale udfordringer som følge af åbne markeder. Derudover bør erhvervsudvikling til landbruget på sigt kunne indgå på lige fod med andre erhverv i generelle erhvervsrettede programmer, hvor midler fordeles i fri konkurrence.

En øget overførsel (modulation) bør ikke være underlagt de gældende regler for national medfinansiering, idet overførsel af midler mellem landbrugspolitikkens søjle 1 og 2 medfører uændret samlet EU-bidrag og derfor ikke bør udløse yderligere national medfinansiering.

Landdistriktsmidler inden for den fælles landbrugspolitik bør på længere sigt målrettes miljøtiltag. Miljøpåvirkning er ofte grænseoverskridende i sin karakter, hvilket også afspejles i den høje grad af EU-regulering på området. Midler til at bistå lovgivning der imødegår grænseoverskridende miljøproblemer, som særligt knytter sig til landdistrikterne, vurderes således fortsat i et vist omfang at have en merværdi for fællesskabet.

Samlet set bør EU's landbrugspolitik videreudvikles efter følgende hovedprincipper:

- En egentlig afvikling af udgifterne til den direkte landbrugsstøtte og markedsordninger bør påbegyndes senest i 2014 og gennemføres således, at afviklingen er fuldt gennemført senest i 2025. En tidlig og troværdig annoncering, forberedelse og påbegyndelse vil være nødvendig, herunder gerne som led i det igangværende såkaldte "sundhedstjek".
- Det er meget vigtigt at bevare den fælles landbrugspolitik. Udfasning af den direkte landbrugsstøtte bør ikke betyde en renationalisering af den fælles landbrugspolitik, der er en af fællesskabets store resultater. Den fælles landbrugspolitik må derfor fortsat definere fælles regler og krav for alle europæiske landbrugere.
- Der vil i en periode være behov for erhvervsrettede landdistriktsmidler til at understøtte den nødvendige omstrukturering som følge af udfasning af den direkte landbrugsstøtte. Landdistriktsstøtte bør på længere sigt målrettes imøde-

gåelse af de grænseoverskridende miljøproblemer, som særligt knytter sig til landdistrikterne. Den nationale medfinansiering bør reduceres - særligt ved modulation.

Fokusering af EU's samhørighedspolitik på reelle behov

Danmark lægger vægt på den solidaritet, som er grundlaget for samhørighedspolitikken i EU. EU's generelle vækstpolitik skaber fælles rammer for alle medlemslande på lige vilkår, mens samhørighedspolitikken samtidig bidrager til at sikre de basale vilkår for økonomisk og social udvikling i fattigere regioner. Dermed skabes fundamentet for et mere harmonisk og stabilt EU med lige muligheder og velfungerende konkurrence på det indre marked.

Den øgede koordination mellem samhørighedsindsatsen og EU's Lissabon-strategi skal fortsat sikre, at midlerne anvendes til at understøtte de strukturelle reformer, der er den væsentligste betingelse for at skabe de rette rammebetingelser for vækst ved at udnytte de muligheder og tackle de udfordringer, som følger af en mere globaliseret verden.

Den primære del af samhørighedsindsatsen bør således fokuseres på at sikre de bedste rammer for vækst, idet hele grundideen er at udligne forskelle i udviklingsniveauer. Samhørighedspolitikkens solidaritet berettiger imidlertid også i et vist omfang støtte til andre tiltag som f.eks. tilpasning til klimaændringer og efterlevelse af miljøaquis'et i fattigere lande og regioner, herunder ikke mindst at begrænse negative grænseoverskridende effekter.

Forudsætningen for støtte til de enkelte tiltag må dog være, at økonomisk støtte er et berettiget instrument til at opnå målet og at modtagerlandet ikke selv har midlerne. Hver enkelt medlemsstat har stadig det primære ansvar for at tilrettelægge en politik, der sikrer en balanceret udvikling inden for eget territorium. I dag anvendes næsten halvdelen af EU's strukturfonde i mere velstillede lande. Fremover bør der derfor arbejdes for, at indsatsen rettes mod de fattigste medlemsstater og regioner. Medlemsstater med et vist indkomstniveau bør principielt set arbejde aktivt for at skabe vækst i alle egne i landet, f.eks. gennem strukturelle reformer og en aktiv national og regional vækstpolitik og intern omfordeling.

Støtte til rige regioner kan vanskeligt begrundes i solidaritet med mindre udviklede områder. Lissabon-traktaten understreger netop samhørighedspolitikkens udgangspunkt i forskelle i udviklingsniveauer. Samtidig skal støtten til fattige regioner i langt højere grad knyttes til landets samlede velstand, således at en langt større andel af strukturfondsmidlerne anvendes i relativt fattige lande.

Ovenstående tilgang bør suppleres af følgende principper for *tildelingen af støtte*:

- Støtte bør være baseret på et fair og opdateret grundlag fsva. de enkelte områders faktiske økonomiske formåen. Der burde således tages højde for den reelle regionale købekraft såvel som det aktuelle velstandsniveau. Løbende justeringer af allokeringer, vækstfremskrivninger mv. kan bidrage til dette.

- Overgangsordninger bør begrænses væsentligt og føre til en reel udfasning af strukturfondsstøtten. Overgangsordninger der alene baseres på tidligere fattigdom bør helt fjernes, da der ikke længere er en udviklingsforskel, som skal udlignes.
- Begrebet territorial samhørighed bør ikke føre til en antagelse om, at et givent område har ret til strukturfondsstøtte på baggrund af f.eks. geografiske kriterier. Alle regioner er præget af særlige geografiske karakteristika (kystområder, bjergegne, overbefolkede eller nedslidte byer, transitområder eller afsidesliggende regioner m.v.). Det bærende tildelingskriterium bør derfor fortsat være velstandsniveau og ikke andet.
- Derimod er der netop territorial samhørighed og klar EU-merværdi ved den grænseregionale støtte, da sigtet er at nedbryde grænser og barrierer, der hindrer varer, tjenesteydelser, arbejdskraft og kapital i at flyde frit mellem landene. Denne støtte bør derfor fortsætte.

Samhørighedspolitikkens legitimitet afhænger endelig af, at der ikke kan sås tvivl om, at midlerne går til de formål, de er tiltænkt og at de anvendes på en effektiv og transparent måde. Fremover bør *administrationen* af samhørighedspolitikken derfor reformeres:

- For at sikre en væsentlig og effektfuld implementering bør fællesskabet løbende yde en væsentlig støtte til den nødvendige administrative kapacitetsopbygning i de fattigere modtagerlande.
- De forskellige EU-fonde har et stort sammenfald af støtteberettigede aktiviteter. Det er derfor oplagt at forenkle og strømline samhørighedsindsatsen, således at f.eks. alle former for erhvervsstøtte og støtte til regional vækst og udvikling til et givet område kan samtænkes, ligesom forvaltningsmæssige forhold bør forenkles yderligere og gøres ensartede på tværs af alle fonde (regionalfond, socialfond, samhørighedsfond, landbrugsfond og fiskerifond) eller samles i én fond.
- Det er meget bekymrende, at strukturfondsområdet konsekvent fremhæves som et område med en stor andel af fejludbetalinger samtidig med, at de administrative byrder er høje. Det bør derfor overvejes at etablere systemer, der i højere grad skaber incitamenter til at sikre en tilfredsstillende forvaltning af midlerne. Det gælder særligt mulighederne for at effektivisere inddrivelses- og modregningssystemerne og dermed brugen af finansielle korrektioner og sanktioner ved fejludbetalinger.
- Det bør vurderes om der kan opstilles incitamenter, der kan føre til sammenhæng mellem faktiske resultater (baseret på uafhængige evalueringer) og tildelt støtteniveau.

Endelig skal anføres, at samhørighedspolitikken er – og bør fortsat være – det instrument, som EU anvender til at støtte den økonomiske udvikling i de fattigste medlemslande. Det betyder omvendt også, at det vil være meget uhensigtsmæssigt, hvis økonomisk velstandsniveau anvendes som grundlag for tildeling af midler under øvrige EU-politikker. En sådan udvikling vil kun medvirke til at skabe et flimrende billede af, hvilket formål de enkelte politikområder har og betydeligt nedsætte effektiviteten af politikkerne. Derudover vil en indarbejdelse af velstandsniveau som hen-

syn i øvrige politikker nødvendigvis føre til en reduktion af den støtte, der vil kunne ydes via samhørigheds- og strukturfondene.

Globaliseringens udfordringer til EU's interne politikker

EU-budgettet skal bidrage til, at Europa høster de fulde fordele af den fortsatte globalisering. Reformering af landbrugsordningerne og fokusering af strukturfondsstøtten vil skabe betydelige muligheder for at videreudvikle mere fremtidsorienterede områder af EU-budgettet. Med de gældende finansielle perspektiver for 2007-2013 forventes omkring 26 pct. af EU's budget at blive anvendt på andre områder end landbrug og strukturfondsstøtte i 2013. Det er for lidt.

Udgiftsområdet for konkurrenceevne, vækst og beskæftigelse (udgiftskategori 1a) udgør en stigende del af EU's budget, men stadig kun godt 10 pct. af EU's samlede udgiftsrammer i 2013. Det er stats- og regeringschefernes klare vision for EU, at unionen skal være en konkurrencedygtig, dynamisk og videnbaseret økonomi, hvilket Danmark bakker helt op om.

EU's budget bør i langt højere grad afspejle dette mål ved at en langt større andel af midlerne skal fordeles til projekter inden for, hvad der i dag hedder udgiftskategori 1a, hvor der er merværdi for fællesskabet. Det er væsentligt, at sådanne midler fordeles på lige konkurrencevilkår for at sikre, at de bedste projekter vinder og de bedste forskere får tildelt EU's forskningsmidler (princippet om excellence). Hermed fremmes effektivitet og omstillingsevne og dermed EU's muligheder for at få en global førerposition, når det gælder udvikling af nye teknologier, produkter, processer, services mv.

Der skal satses bredt, herunder:

- Langt større forskningsstøtte, hvilket skal videreudvikle vidensbasen i vores samfund og medvirke til skabelse af et reelt indre marked med fri bevægelse af viden og forskere.
- Fortsat forbedret støtte til forskeres og studerendes mobilitet skal gavne videndelingen og fremme arbejdskraftens mobilitet på tværs af landegrænser.
- Støtte til infrastrukturprojekter med transnational værdi inden for energi og transport skal sikre transnational mobilitet og konkurrence.
- Rammerne for EU's innovative evne skal videreudvikles inden for alle sektorer, herunder evnen til at anvende forskningsresultater.

Forskningsbudgettet udgør 2/3 af budgettet til udgiftsområdet for konkurrenceevne, vækst og beskæftigelse (udgiftskategori 1a). EU's 7. forskningsrammeprogram øger forskningsrammen med 75 pct. i 2013 i forhold til 2006, men der bør satses yderligere på dette område i EU. De potentielle gevinster af en fælles forskningsindsats er betydelige, idet den kan medvirke til:

- At sikre en kritisk masse til projekter af betydelig størrelse.
- Koordinering af forskning i fælleseuropæiske problemstillinger og dermed undgå duplikering af forskning og bedre udnyttelse af investeringerne.

- Bidrage til at sikre strategiske alliancer mellem forskere, virksomheder og forskningsinstitutioner.
- Generelt at øge integrationen af europæisk forskning og dermed forbedret videndeling.
- Øge konkurrencen blandt forskere i Europa.

Kommissionen opfordres til allerede nu at have fokus på, om de igangsatte forbedringer af den administrative kapacitet, procedurer og struktur er tilstrækkelige til at sikre, at en fortsat styrkelse af forskningen via fællesskabsbudgettet kan håndteres tilfredsstillende. Som led heri bør efterspørgslen efter yderligere forskningsmidler udbudt via EU's budget løbende analyseres og der bør foretages analyse af effekten af EU's forskningsmidler. Tal fra Kommissionen for de første ansøgningsrunder for 7. forskningsrammeprogram viste, at der kun var midler til støtte af 38 pct. af de forskningsprojekter, der var erklæret støtteberettiget, hvilket umiddelbart tyder på, at der er plads til en forøgelse af forskningsmidlerne. Samtidig udgør midlerne i 7. rammeprogram endnu kun en begrænset andel af den samlede offentligt finansierede forskning i EU, hvilket også berettiger en yderligere styrkelse af området.

En intensiv anvendelse af viden er bestemmende for Europas konkurrenceevne og er en afgørende drivkraft for behandlingen af store samfundsmæssige problemstillinger. Aktuelt er klimaforandringer med god grund kommet meget højt på den politiske dagsorden i Danmark, EU og andre dele af verden. Arbejdet med den direkte opfyldelse af klimamål er dog ikke et væsentligt tema for EU's budget, idet omkostningseffektive instrumentvalg primært er et spørgsmål om byrdefordeling, kvotehandel samt supplerende lovgivningsmæssige initiativer. Klima- og energiforskning er imidlertid et oplagt fokusområde inden for EU-budgettet. Teknologisk udvikling inden for klimavenlige teknologier vil komme os alle til gode og kan derfor naturligt blive fremmet i fællesskab på EU-plan i endnu større grad end i dag. Der bør derfor fokuseres på forskning inden for energi- og klimaområdet, hvor midlerne bør fordobles i løbet af den næste budgetperiode.

Endelig bør fælles håndtering af grænseoverskridende miljøproblemer på relevante områder understøttes af EU-budgetmidler.

Globaliseringens udfordringer til EU's eksterne politikker

De eksterne politikker giver EU mulighed for fælles handlen inden for udenrigspolitiske spørgsmål. EU får herigennem større international vægt og bedre mulighed for at påvirke den politiske, sikkerhedsmæssige og økonomiske udvikling globalt. Dette giver særligt merværdi for medlemslande i spørgsmål, hvor der internationalt er begrænsede muligheder for at opnå resultater på egen hånd. EU står herudover over for en række centrale udfordringer såsom illegal indvandring, grænseoverskridende kriminalitet og bekæmpelse af international terrorisme, som det i en stadig mere globaliseret verden ikke giver mening at betragte som rene nationale anliggender.

Den fælles udenrigstjeneste (FUT'en), som oprettes i forbindelse med ikrafttrædelsen af Lissabon-traktaten, kan understøtte og styrke den samlede europæiske interessevaretagelse som supplement til de enkelte medlemslandes udenrigstjenester. Den fælles

udenrigstjeneste vil være i stand til at dække lande, hvor kun få medlemslande er til stede med en bilateral repræsentation. Derudover vil den fælles udenrigstjeneste betyde en mere effektiv og rationel repræsentation af Unionen, idet mange af de nuværende missioner og delegationer for Kommissionen og Rådssekretariatet vil blive lagt sammen. Fra dansk side finder vi:

- At EU vil drage fordel af en tæt koordineret anvendelse af de eksterne politiske og økonomiske instrumenter under den fælles udenrigstjeneste, da dette kan sikre størst mulig sammenhæng, effektivitet og gennemslagskraft bag EU's eksterne politikker.
- At det af budget- og administrationsmæssige årsager vil være hensigtsmæssigt, hvis de udenrigspolitiske instrumenter samles et sted. Styrkelsen af EU's eksterne dimension både i form af en stærkere organisation og de deraf følgende muligheder for bedre at håndtere de fælles udfordringer gennem en proaktiv indsats har stærk dansk opbakning.

Den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (FUSP'en) er fortsat et område, der bør opprioriteres. EU vil med ekspertise fra de 27 (eller flere) medlemslande være bedre i stand til at sammensætte og udsende missioner til at håndtere internationale kriser. Særligt i post-konflikt-lande med en ustabil sikkerhedssituation har EU erfaringsmæssigt med fordel været i stand til at udsende missioner. De fælles operationer er relativt omkostningstunge, men de finder sted under vanskelige vilkår, hvor det sjældent vil give mening, at hvert enkelt land udsender folk direkte.

- Det vil derfor være naturligt, at bevillingerne til den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik forøges over de næste finansielle perspektiver. Samtidig er det vigtigt, at EU fokuserer på at imødegå internationale kriser på et tidligt tidspunkt gennem anvendelse af Unionens brede spektrum af analyse- og forebyggelsesværktøjer.

Det samlede EU drager fordel af en politisk, økonomisk og sikkerhedsmæssig stabil udvikling i Unionens nærområde. Både Førtiltrædelses- og Naboskabspolitikken er instrumenter, der bidrager til en sådan udvikling, og de falder derfor begge helt naturligt under fællesskabsbudgettet. En styrket EU-indsats på bistandsområdet vil også bidrage til at sikre fælles EU-optræden:

- Fra dansk side finder vi, at det fortsat er vigtigt at prioritere en aktiv fælles europæisk indsats for at påvirke udviklingen i EU's nærområde i en positiv retning.
- Fra dansk side finder vi det væsentligt, at der afsættes øgede midler på EU's budget til at støtte udviklingsrelaterede aktiviteter med henblik på at bidrage til det globale behov for at imødegå klimaforandringer. Klimahensyn bør indarbejdes i alle EU's eksterne politikker.
- På lang sigt støttes det fra dansk side, at hele fællesskabsbistanden (dvs. bistanden inden for EU's budget samt den europæiske udviklingsfond EUF'en) samles under fællesskabsbudgettet. På længere sigt kan der også være effektivitetsgevinster forbundet med at opprioritere fællesskabsbistanden, forudsat at ad-

ministrationen er velfungerende og strømlinet, samt at fællesskabsbistanden er mindst lige så gennemslagskraftig og virkningsfuld som bilateral bistand.

Forbedring af EU's finansforvaltning og administration

Forvaltningen af EU's midler skal fortsat forbedres. Der er behov for at udvikle en kultur, der i højere grad bygger på evalueringer, ansvar og konsekvens end mere kontrol. Samtidig har EU-samarbejdet nået et stadium, hvor den fortsatte udbygning af administrationen bør overvejes. Konkret bør følgende pejlemærker lægges til grund:

- Der er afgørende, at Kommissionen hurtigst mulig får realiseret målet om at opnå en positiv revisionserklæring (DAS-erklæringen).
- Medlemslandene bør påtage sig ansvaret for de midler de forvalter. Alle medlemslande bør afgive nationale revisionserklæringer om retmæssig forvaltning af den del af budgettet som forvaltes nationalt.
- Det bør overvejes, hvordan sund finansforvaltning og udgiftsprogrammernes effektivitet kan knyttes mere direkte an til den efterfølgende udvikling i enheders og programmers udgiftsrammer. Der bør herunder tilvejebringes en bedre kobling mellem Rådets og Parlamentets årlige budgetlægning og resultaterne af interne eller eksterne evalueringer, forvaltningsrevisioner mv.
- Styringen og overblikket over fællesskabets administrative udgifter skal forbedres. Alle administrative udgifter bør samles under én udgiftskategori, herunder også udgifter til agenturer og administrative bevillinger som er indeholdt i de konkrete udgiftsprogrammer.
- EU's administrative udgifter bør som minimum holdes i ro. De samlede administrative udgifter har løbende været stigende, også når man ser bort fra udgiftsforøgelser som følge af EU's udvidelser og stigende udgifter til afholdelse af pensioner. Dette har haft en vis berettigelse som led i den fortsatte udvikling af EU-samarbejdet. Med Lissabon-traktaten kan der komme ro over den institutionelle udvikling af EU-samarbejdet. Udviklingen i EU's administration bør underlægges samme budgetdisciplin, som gælder de nationale administrationer. Der bør fortsat fokuseres på policy-udvikling, mens der bør ses nærmere på budgetforbedringer inden for udgifter til oversættelser, tolkning, bygninger, højt lønniveau og løbende administration af EU's programmer.

Fair og solidarisk finansiering af EU's budget

De bærende principper for udformningen af EU's indtægter bør være stabilitet, tilstrækkelighed og omkostningseffektivitet. Systemet skal samtidig sikre retfærdighed mellem medlemslandes bruttobetalinger til fællesskabet. Ser man bort fra rabatsystemerne, lever den nuværende finansiering af EU-budgettet ganske godt op til disse kriterier. Det klart største problem ved EU's indtægtssystem i dag er således rabatsystemerne.

Til strukturen i det eksisterende system bør følgende ligge til grund for review'et:

- Der skal tages hensyn til balancen mellem landes bidragsandele ved hhv. momsindtægten og BNI-indtægten. EU's indtægt fra det harmoniserede momsgrundlag er allerede reduceret markant i forhold til indtægten fra BNI-andelen,

som blev indført i 1988. En ensidig erstatning af momsindtægten med fuld overgang til BNI-indtægter er ikke rimelig. En sådan reform bør alene overvejes som led i en større reform, der også fjerner urimelige rabatordninger.

- BNI-indtægten bør opgøres i faktorpriser frem for markedspriser. Det historisk betingede udgangspunkt i markedspriser er ulogisk, idet det betyder, at der betales EU-bidrag af indirekte skatter ("betale skat af skatter").
- Traditionelle egne indtægter (primært told og landbrugsafgifter) tilfalder naturligt fællesskabet, idet de følger direkte af EU-lovgivning og opkræves på vegne af hele fællesskabet. De bør således bevares som indtægtskilder for EU's budget men må under alle omstændigheder forventes fortsat at udgøre en gradvist reduceret andel af indtægterne i takt med at der gennemføres yderligere handelsliberaliseringer og afvikling af landbrugsstøtten.

Det har ofte været overvejet om EU skal finde nye indtægtskilder. Det er imidlertid af principielle grunde afgørende at fastholde medlemslandenes eneret til skatteopkrævning. Nye indtægtskilder må således ikke få karakter af en EU-skat. Fra dansk side vil man imidlertid godt kunne overveje reformer af indtægtssystemet, der f.eks. anvender et andet beregningsgrundlag end det nuværende moms- og BNI-beregningsgrundlag. Der gælder imidlertid en række minimumskrav:

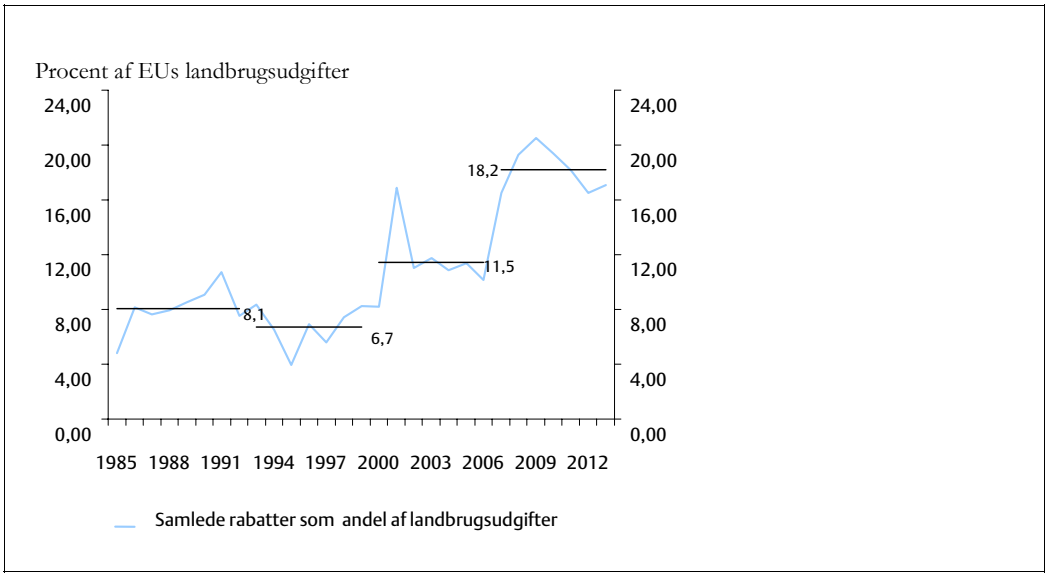
- Beregningsgrundlaget og satserne for indtægtskilderne skal defineres af Rådet som hidtil.
- Det samlede udgiftsniveau (de finansielle perspektiver) skal defineres af Rådet med inddragelse af Europa-Parlamentet.
- Der skal fortsat eksistere en "residualindtægt", der sikrer overensstemmelse mellem indtægter og udgifter (BNI-indtægten i dag).

På disse betingelser vil man fra dansk side ikke på forhånd afvise ændringer i beregningsgrundlaget eller indførelse af indtægtskilder som følger direkte af EU-lovgivningen, og som samtidig sikrer et fair og omkostningseffektivt system.

EU's rabatordninger bør udfases hurtigst muligt. Det fundamentale problem er, at der på EU's udgiftsside fortsat er store udgiftsposter, der hverken kan begrundes i merværdi, eksternaliteter eller solidaritet. I stedet gives kompensation på indtægtssiden. Systemet fokuserer på landes såkaldte nettopositioner i forhold til EU-samarbejdet, dvs. om lande får pengestrømme tilbage fra EU svarende til deres betalinger til fællesskabet. En sådan nettopositionstilgang slækker grundlæggende det helt nødvendige udgangspunkt som er at sikre, at EU-budgettet skaber merværdi for fællesskabet som helhed.

Den britiske rabat tog i 1984 sit politiske udgangspunkt i den skæve fordeling af EU's landbrugsbevillinger. En efterfølgende faldende andel af landbrugsudgifter på EU's budget har imidlertid ikke resulteret i tilsvarende reduktioner i rabatsystemer, *jf. figur 1*.

Figur 1
Bruttorabatter som andel af EU's landbrugsudgifter, 1985-2013



Note: De anførte gennemsnitsniveauer i grafen udgør gennemsnittet for perioderne for finansielle perspektiver bortset fra årene 1985-87, som er blevet tilføjet perioden for de finansielle perspektiver for 1988-92.

Særlige rabatordninger er ikke rimelige. Alle medlemslande bør bidrage solidarisk til finansiering af EU's budget på lige fod, dvs. efter ligeværdige kriterier og principper. Med udsigten til fortsatte reduktioner af landbrugsudgifterne efter 2013, fokusering af strukturfondspolitikken på de fattigste lande, styrkelse af den del af EU-budgettet, der fokuserer på at skabe fremtidig vækst og yderligere udbygning af den del af budgettet, der styrker EU's globale rolle, bortfalder tillige de argumenter, der har været brugt til fordel for rabatordninger.