



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 14.7.2004
KOM(2004) 487 endelig

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

Finansielle overslag 2007 - 2013

MEDDELELSE TIL RÅDET OG EUROPA-PARLAMENTET FRA KOMMISSIONEN

Finansielle overslag 2007 - 2013

I februar 2004 udstak Kommissionen retningslinjerne for et politisk projekt, som skal sætte EU i stand til at klare de vigtigste af de udfordringer, som EU og dets borgere vil blive konfronteret med i perioden indtil 2013. Formålet var at sætte gang i en fremsynet debat om Den Europæiske Unions mål og de redskaber, der er brug for for at føre disse ud i livet.

Hvis der skal foreligge noget konkret på skæringstidspunktet den 1. januar 2007, skal debatten ind i en ny fase. Opmærksomheden skal rettes mod den konkrete gennemførelse af de politiske rammer.

Med henblik herpå har Kommissionen forberedt en række detaljerede politikforslag. Forslagene er en praktisk omskrivning af principperne i meddelelsen fra februar, og de er udtryk for klare politiske målsætninger, har en reel nytteværdi, fører til forenkling og er i overensstemmelse med princippet om god regeringsførelse.

Flere af forslagene foreligger allerede. Så dette er en oplagt lejlighed til at gøre status over det arbejde, der er gjort siden februar, og at gøre opmærksom på den nytteværdi, som en EU-indsats vil have, og de udgifter, der kræves til gennemførelse af det af Kommissionen foreslåede politiske projekt for perioden 2007-13. Samtidig skal det forklares, hvordan gennemførelsesinstrumenterne tænkes forenklet og rationaliseret. Det er det, der er formålet med denne meddelelse.

Sammen med meddelelsen fremlægges den første pakke detaljerede forslag, hvori der fastsættes retlige rammer for flere politiske nøgleområder. Senere følger flere andre forslag omfattende eksterne forbindelser, miljø, forskning samt frihed, sikkerhed og retfærdighed.

* *

*

1. PÅ VEJ MOD EN BESLUTNING

Forhandlingerne med Rådet og Europa-Parlamentet

Den meddelelse, der blev vedtaget den 10. februar, vedrørende ”Fremtiden skaber vi i fællesskab - Politikudfordringer og budgetmidler i det udvidede EU 2007-2013”¹ var startskuddet til beslutningen om de nye finansielle overslag. Meddelelsen gav Rådet og Europa-Parlamentet mulighed for at gennemgå de politikforslag, som Kommissionen havde fremsat. Europa-Parlamentet vedtog således i april en beslutning med fokus på EU’s politiske prioriteringer. Samtidig var Kommissionens meddelelse til en første drøftelse i Rådet, og det irske formandskab udarbejdede en analytisk rapport, hvori man fremhævede nogle af de nøgleområder, der burde drøftes yderligere. På Det Europæiske Råds møde i juni var der enighed om at arbejde videre med de emner, der var fremhævet i denne rapport, bl.a. at:

- der er brug for en klarere prioritering mellem de forskellige udgiftsbehov
- det bør fastsættes, hvor store udgifter der kræves for at opfylde medlemsstaternes EU-ambitioner
- der bør foretages en nærmere analyse af EU-udgifternes nytteværdi.

Kommissionen har med tilfredshed modtaget de første reaktioner på meddelelsen og dens prioriteringer.

På baggrund af denne debat har Kommissionen til hensigt at gøre nærmere rede for nytteværdien af de foreslåede foranstaltninger og styringsinstrumenter og på denne måde hjælpe medlemsstaterne videre i deres debat. Nærværende meddelelse og de vedtagne forslag til retsakter udgør yderligere indlæg i drøftelsen.

Der bør gøres opmærksom på nogle af udgangspunkterne for denne debat, som har været afgørende for den måde, hvorpå Kommissionen har prioriteret sine forslag:

- **EU’s budget er af begrænset størrelse.** Sammenholdt med de nationale budgetter, som gennemsnitligt tegner sig for ca. 45 % af nationalindkomsten, andrager EU’s budget kun lidt over 1 %. Kommissionen har ikke foreslået nogen ændring af loftet over EU's indtægter, som forbliver på 1,24 % af bruttonationalindkomsten, men kun en forhøjelse af de indtægter, der anvendes inden for dette loft. Udnyttelsen af denne margen er blevet nødvendig som følge af Unionens voksende ansvar og omkostningerne ved de successive udvidelser: på denne baggrund er det værd at bemærke, at stigningstakten for EU’s budget i de seneste 7 år kun har ligget på det halve af stigningen i medlemsstaternes budgetter.
- **Flere af de politiske beslutninger, som vil blive afgørende for de nye finansielle overslag, er allerede truffet. De indeholder allerede nogle klare udgiftskrav:**
 - den nuværende udvidelsesrunde fører til en forøgelse af EU’s BNP og indtægter på 5 %, hvorimod befolkningstilvæksten er på 30 %. Det betyder, at udgifterne vil stige kraftigere end indtægterne. F.eks. er der med udvidelsen kommet yderligere

¹ KOM(2004) 101.

4 millioner landbrugere til, hvilket er ensbetydende med en forøgelse på 50 %, og indkomstforskellene mellem rige og fattige er fordoblet. Budgettet forventes at støtte Lissabon-strategien og EU-økonomiens udvikling hen imod forbedret konkurrenceevne og øget innovation

- den aftale, der er indgået om finansiering af landbruget indtil 2013, har på forhånd lagt beslag på en stor del af EU-budgettet
- Den Europæiske Union vil få overdraget nye opgaver på EU-plan, bl.a. på området frihed, sikkerhed og retfærdighed i form af håndtering af nye sikkerhedstrusler og kriser
- samtidig med, at stabiliteten i nabolandene er blevet mere skrøbelig, er der et stigende behov for en EU-indsats uden for EU's grænser og en stigende forventning om, at en sådan indsats vil være effektiv.

Politisk enighed om handling

De fremsatte forslag bygger på Rådets og Europa-Parlamentets bestræbelser for at skabe en klar vision for Europas fremtid. Der er bred politisk enighed om, hvor EU skal handle. Dette fremgår af traktaten og forfatningen, Europa-Parlamentets beslutninger og Det Europæiske Råds konklusioner. Det ligger fast, at nøgleområderne er beskæftigelse, bæredygtig udvikling, sikkerhed og en effektiv rolle på verdensplan:

- Det indre marked har givet de europæiske økonomier en reel mulighed for at føje en ekstra dimension til væksten og velstanden. Europas vækstpotentiale er faldet fra 3 til 2 % inden for en kortere årrække, og det er derfor nødvendigt at forbedre de økonomiske resultater. Arbejdsløsheden ligger stadig på et uacceptabelt højt niveau, og der er stigende risiko for social udstødelse. I de tilfælde, hvor EU-liberaliseringen fører til ændringer, bør EU være med til at gøre overgangen smidig. Med udvidelsen er der blevet større forskel mellem de rigere og de fattigere medlemsstater, hvilket er med til at dræne EU-økonomien for vitalitet.

For at opnå vækst og mindske forskellene er det nødvendigt med en indsats på alle niveauer. Dette er kravet bag Lissabon-strategien, men hidtil har resultaterne langtfra levet op til forventningerne. Der kræves nye impulser og retningslinjer, hvis det skal være muligt at gøre EU til en dynamisk videnbaseret økonomi og samtidig sikre, at samhørigheden i EU styrkes efter udvidelsen.

- EU er rigt på ressourcer. Det europæiske samfund er formet af kontinentets naturforhold og de ressourcer, der kan udledes deraf. Den store opgave er at forvalte og beskytte disse ressourcer, så både de nuværende og de fremtidige generationer kan have glæde af dem. Den Europæiske Union har en ganske klar opgave på dette område. De fødevarer, som Europa producerer, omsættes i et indre marked og skal bevares på et højt kvalitetsniveau. Miljøhensynene skal tilgodeses på både kontinentets og hele verdens niveau. Det er ikke nogen tilfældighed, at miljøpolitikken længe har været en af Unionens vigtigste fælles politikker.
- EU skal nu beskæftige sig med anliggender, som står i centrum for borgernes interesser. EU-borgerskabet har hidtil været et spørgsmål om værdier: disse skal nu omsættes i handling. Organiseret kriminalitet og terrorisme udgør grænseoverskridende trusler.

Ulovlig indvandring kan kun bekæmpes ved at samarbejde. Det indre marked gør det automatisk nødvendigt med en indsats fra EU's side på områderne offentlig sundhed, fødevarerikkerhed og forbrugerinteresser. Øget diversitet giver muligheder, som kræver et kollektivt svar. På alle disse områder er det bydende nødvendigt, at der gribes ind på EU's niveau.

- EU har en betydelig vægt: mere end 450 millioner indbyggere, en fjerdedel af verdens samlede produktion, en førende handelsmagt, den største donor af udviklingsbistand. På denne baggrund efterprøver omverdenen til stadighed EU's evne til at handle eller reagere som politisk enhed. EU skal nu træffe det helt afgørende valg, om det skal acceptere ansvaret for at gå foran eller ej: hvis svaret er ja, vil dets finansielle og politiske forpligtelser over for partnerne og naboerne blive uhyre store. Men kan det overhovedet isolere sig og nægte at tage udfordringen op? Ved at samarbejde og tale med én stemme kan Unionen tage en unik kombination af politiske midler i anvendelse: bistand, handel, økonomisk samarbejde og politisk dialog.

Omkostningerne ved ikke at gøre noget er høje. Hvis problemerne ikke tages op nu, og der ikke findes løsninger på den europæiske økonomis problemer, er der betydelig risiko for, at der opstår en nedadgående økonomisk spiral. Hvis naturressourcerne ikke bevares og forvaltes, påtvinges der de fremtidige generationer ekstra omkostninger. Hvis borgernes betænkeligheder med hensyn til sikkerhed og livskvalitet ikke tilgodeses, vil der både opstå desillusion og regulær fare. Hvis politikken udadtil ikke gøres mere effektiv, fortabes mulighederne for at udbrede og beskytte de europæiske værdier og fremme fred og udvikling overalt i verden.

Virkeliggørelse af de politiske mål

Alle foreliggende midler skal tages i brug for at føre disse mål ud i livet: national indsats, EU-retten, koordination og offentlige udgifter via EU-budgettet. Hovedopgaven for Unionens politikere er at sikre den rette kombination på det rette tidspunkt. Sigtet med Kommissionens forslag er ikke at overføre midler til EU-niveauet blot for overførsels skyld. Afkastet af investeringen bestemmes af, om søgelyset rettes mod de rette mål på det rette niveau. Der bør vælges en national indsats, når dette giver de bedste resultater, og en indsats på EU-plan, når dette er det mest effektive. Når en euro, der bruges via EU-budgettet, giver et større udbytte end en euro, der bruges på nationalt plan, er dette den bedste måde at give skatteyderen mere for pengene på. En samling af nationale ressourcer på EU-plan kan føre til betydelige besparelser på de nationale budgetter.

Der er mange EU-instrumenter, der kun kræver beskeden eller slet ingen finansiering. På nogle områder er Unionens opgave at sikre en retfærdig og effektiv forskriftsramme for indsatsen; det gælder f.eks. konkurrencepolitikken, det indre marked og miljøet. Dette arbejde er vigtigt for Unionens politiske mål, men kræver kun beskedne midler.

Mange EU-politikker kræver imidlertid økonomiske midler, hvis de skal være effektive. Det er ganske urealistisk at forvente mere Europa for færre penge. Nye policy-områder på EU-plan er ensbetydende med nye finansielle behov.

Kommissionen har undersøgt, om udgifter er en nødvendig del af EU's policy-mix. Den har i sine forslag påsat, at udgifternes størrelse og egenart står i et rimeligt forhold til opgaven, og at politikken forvaltes således, at investeringen giver det størst mulige afkast. De steder, hvor

testen giver et positivt resultat, må politikken ikke berøves de ressourcer, der er nødvendige for, at politikken bliver effektiv.

EU-budgettet er af begrænset omfang, men dets forventede virkning er større. Sammenholdt med de nationale budgetter, som gennemsnitligt tegner sig for ca. 45 % af nationalindkomsten, andrager EU-budgettet kun lidt over 1 %. De nationale budgetter har været voksende, idet deres stigningstakt i de seneste syv år har været mere end dobbelt så høj som stigningen i EU-budgettet. Kommissionen foreslår en moderat forhøjelse af de midler, der stilles til Unionens rådighed til imødegåelse af ovennævnte udfordringer og forpligtelser. Kommissionen vil med jævne mellemrum og i hvert fald senest i 2010 vurdere, hvor store betalingsbevillinger der bliver nødvendige i perioden efter 2013, med henblik på at sikre en passende udvikling i betalingsbevillingerne i forhold til forpligtelsesbevillingerne. Der vil ved denne vurdering blive taget hensyn til den faktiske anvendelse af forpligtelses- og betalingsbevillingerne og til prognoserne for EU's BNI og for bevillingsanvendelsen.

2. NYTTEVÆRDIEN AF KOMMISSIONENS FORSLAG

Kommissionen foreslår kraftige udgiftsforhøjelser på visse policy-områder i perioden 2007-2013. Når Kommissionen fremsætter sådanne forslag på et tidspunkt kendetegnet af stramme budgetter, skyldes det, at disse forhøjelser er vigtige midler til at føre EU's mål ud i livet og opfylde dets forpligtelser. Hvis forpligtelserne ikke bringes i overensstemmelse med de fornødne ressourcer, vil det givetvis give anledning til betydelig desillusion i offentligheden vedrørende EU.

Der skal løses op for Den Europæiske Unions fulde potentiale, både inden for og uden for dens grænser. Det vil sige, at der skal tages højde for faktorer, som hindrer den i at handle:

- **Manglende forbindelser:** formålet med det indre marked er at støtte handel på tværs af grænserne, fælleseuropæiske virksomheder og frihed til at rejse overalt i EU. På en række områder (uddannelse, forskning, transport, energi, informationsteknologiinfrastruktur, servicesystemer, finansielle tjenesteydelser, told, civilbeskyttelse, retshåndhævelse) er de nationale ordninger dog stadig stærkt opsplittede, problemer med manglende led er uløste, og mobiliteten hæmmes. Det vil sige, at man ikke opnår de fulde fordele ved den frie bevægelighed, og at EU-indsatsens effektivitet svækkes.
- **Manglende europæisk perspektiv:** alt for ofte er de nationale regeringer ikke i stand til at håndtere tværgående spørgsmål og eksterne anliggender på rette vis, fordi de politiske og finansielle resultater af deres investeringer (f.eks. i forbindelse med forskning og tværnationale uddannelsesprogrammer, intermodale transportfaciliteter, forvaltning af de ydre grænser, miljø eller kriseprogrammer og –ordninger på sundhedsområdet) manifesterer sig på tværs af grænserne og ofte på europæisk plan, hvorimod udgifterne alene bæres af den regering, der finansierer foranstaltningen. Og endelig er tværnationale foranstaltninger forbundet med store koordineringsproblemer og –udgifter. Dette resulterer i knaphed på afgørende vigtige tjenesteydelser og dermed spildte ressourcer og en ukoordineret indsats, hvorved indsatsen taber i efficiens.
- **Manglende synergi mellem mål og indsats:** målene aftales på EU-plan, hvorefter EU og dets medlemsstater er forpligtet til at handle for at sikre deres opfyldelse. Der er imidlertid ikke nogen organiseret systematisk komplementaritet mellem de forskellige indsatsniveauer. Det bevirker, at EU ikke er i stand til at levere et optimalt resultat.

Kommissionen foreslår derfor, at udgiftssiden i de nye finansielle overslag direkte tager sigte på disse mangler:

- investeringer, som er nødvendige for at løse problemer med manglende led, binde EU sammen og sikre mobiliteten
- nedbringelse af presset på de nationale budgetter ved en forbedret samling af ressourcer og ekspertise på EU-plan
- øget brug af EU-udgifterne til at supplere, stimulere og katalysere virkeliggørelsen af målene. Dette forudsætter, at der er en effektiv synergi mellem de opgaver, der løses på forskellige niveauer i EU.

I lyset af ovenstående har Kommissionen vurderet, hvilken nytteværdi de foreslåede udgifter har inden for de policy-områder, der indgår i det politiske projekt for 2007-2013. Med henblik på at løse ovennævnte problemer har Kommissionen foretaget denne vurdering på grundlag af følgende kriterier:

- effektivitet: tilfælde, hvor en indsats på EU-plan er den eneste mulighed for at løse problemer med manglende led, undgå opsplitting og udnytte potentialet i et EU uden grænser
- efficiens: tilfælde, hvor EU giver mere for pengene, fordi EU gør det muligt at håndtere eksterne anliggender, samle ressourcer eller ekspertise og koordinere indsatsen bedre
- synergi: tilfælde, hvor en indsats fra EU's side er nødvendig for at supplere, stimulere og forstærke indsatsen for at nedbringe forskellene, højne standarderne og skabe synergier.

2.1 Effektivitet: der kan kun opnås resultater ved en indsats på EU-plan

EU's fælles målsætninger kan kun nås gennem et partnerskab mellem det nationale og det europæiske niveau. Medlemsstaterne kan gennem de offentlige udgifter opnå store fordele for deres borgere, deres økonomiers vitalitet og bæredygtighed kan øges gennem offentlige tjenester, undervisning og infrastruktur, den interne og eksterne sikkerhed kan garanteres, og det er muligt at efterkomme de samfundsbestemte valg inden for hele policy-spektret. Men en indsats på nationalt plan har begrænset effektivitet. Der er huller, som kun EU kan udfylde. Med henblik på at føre traktatens mål ud i livet har traktaten lige fra starten tildelt fuldt udbyggede fælles politikker såsom konkurrence, handel, transport, landbrug og fiskeri og på det seneste også ØMU en central rolle. Der kan ikke være tale om et sandt internt marked og en toldunion, hvis der ikke er nøjagtige bestemmelser om ensartede arbejdsbetingelser. Hvis der ikke havde været foretaget en harmonisering af de stærkt uensartede politikker i medlemsstaterne, ville det have været nødvendigt at fastholde den interne grænsekontrol, ligesom EU ikke kunne have talt med én stemme i spørgsmål om international samhandel, og bæredygtigheden ville have lidt under en nedadgående spiral som følge af negativ konkurrence.

- Den Europæiske Union frembyder en enestående mulighed for at tilføre uddannelsesgrundlaget yderligere viden. På grund af Europas forskellige styrkepositioner og traditioner er det muligt for EU at opnå en reel gevinst, hvis der trækkes på de samlede erfaringer inden for **uddannelse og undervisning**. Dette potentiale frigøres imidlertid bedst gennem mobilitet, og mobilitet kan kun håndteres effektivt på EU-plan. Mobiliteten

kan ikke realiseres, medmindre der er et EU-netværk, der gør det muligt at omsætte det store behov for studentermobilitet i virkelighed.

Menneskelig kapital er en af de vigtigste faktorer, når det drejer sig om vækst. Ét yderligere års skolegang kan øge den samlede produktivitet med 6,2 % for et typisk europæisk land. Alligevel faldt de offentlige investeringer i uddannelse og undervisning i perioden 1995-2000 i de fleste medlemsstater i forhold til de samlede offentlige udgifter. Der skal gøres alt, hvad der er muligt, for at sikre den bedst mulige virkning af de offentlige udgifter. En indsats for at støtte mobiliteten vil sikre udvekslinger i et omfang, der er tilstrækkeligt til at give en reel økonomisk virkning, idet der tilføres arbejdsstyrkens kapacitet en ekstra dimension. En effekt af den størrelse kan opnås ved at sikre plads til ca. 10 % af de universitetsstuderende.

- Da Rådet og Europa-Parlamentet for nylig vedtog en afgørelse om 30 højt prioriterede transportprojekter under programmet for transeuropæiske net, blev det bekræftet, at komplekse projekter på tværs af grænserne kun kan håndteres korrekt på EU-plan. Dette skyldes dels, at der er en ulige fordeling mellem (medlemsstaternes) udgifter og (de mere spredte) fordele, dels, at det er forbundet med supplerende problemer at udvikle infrastrukturprojekter på tværs af grænserne. Det er afgørende for en velfungerende økonomi, at der etableres effektive **transportnet**. Konkurrencegevinster i andre sektorer kan gå fløjten, hvis infrastrukturen plages af flaskehalsproblemer. Efterhånden som den europæiske økonomi er blevet mere integreret, er omkostningerne som følge af dårlig infrastruktur steget, og det er blevet klarere, hvilke grænseoverskridende svagheder der er. Kun gennem bevillinger på EU-plan er det muligt at ændre på den naturlige tendens, der er til at anvende de nationale midler til ordninger, som starter og slutter inden for de nationale grænser. EU-bevillinger gør det desuden muligt at bistå dårligere udviklede EU-økonomier med at etablere infrastrukturer, som vil være til alles fordel.

På Det Europæiske Råds møde i 2001 i Göteborg blev der lagt særlig vægt på, at der skulle ansøres til et skift fra landevejstransport til mere miljømæssigt bæredygtige transportformer. Foranstaltninger til fremme af intermodal transport bør fokusere på at afvikle overbelastningen i grænseoverskridende flaskehalse rundt om i Europa. Foranstaltninger, der bygger på det eksisterende Marco Polo-program, ventes at ville fjerne hen ved 36 millioner fjerntrafiklastvognsdage fra vejene: dette er ensbetydende med, at hver euro, der bruges, giver besparelser på 6 euro i form af formindsket forurening og færre ulykker.

- Den europæiske integration er i sig selv ensbetydende med, at de fordele, som en medlemsstat drager af sine eksterne aktioner, også kommer de øvrige til gode, og dette gør tydeligt aktiviteten på EU-plan berettiget, idet EU alene desuden har hele viften af disponible instrumenter i forbindelserne med tredjelande til rådighed.

Udvidelsen er et tydeligt eksempel: bistand til kandidatlandene med at bringe deres forskriftsramme i overensstemmelse med EU's standarder kræver en betydelig indsats på EU-plan, også selv om der trækkes på medlemsstaternes erfaringer under processen (f.eks. parvist samarbejde). Sikkerhed og migration er andre eksempler, og atter andre er fastsættelse af normer og standarder og ekstern gennemførelse af EU's interne politikker (biodiversitet, klimaændring, selskabsledelse...).

På Vestbalkan fik EU både styr på krisen og sikrede den nødvendige stabilisering med en effektivitet, der næppe vil kunne opnås ved en kombineret indsats fra individuelle medlemsstats side. Det benyttede en blanding af politisk dialog, en skræddersyet gunstig

handelsordning, omfattende finansielle programmer, retligt samarbejde og foranstaltninger til stabilisering af demokratiet.

Et eksempel på, at mulighederne er utilstrækkelige, findes i de internationale finansielle institutioner. Selv om medlemsstaterne antalmæssigt har flertallet i IMF's og Verdensbankens bestyrelser, har de meget mindre indflydelse end De Forenede Stater. Når det drejer sig om at forstærke synligheden og indflydelsen, er det vigtigt, at der tales med én stemme.

2.2 Efficiens: en EU-indsats giver mere for pengene

En EU-indsats kan også begrundes med, at man får mere for pengene. En euro brugt på EU-plan kan give større udbytte end en euro brugt på nationalt plan. Hvis målet er at føre fælles mål ud i livet, er det spild af penge at afholde ukoordinerede udgifter på nationalt plan. I mange tilfælde er samling af ressourcer og ekspertise en effektiv måde at spare penge på og samtidig opnå den kritiske masse, der kræves for at føre visse vigtige mål ud i livet. Som eksempler kan nævnes følgende:

- Der er en klar forbindelse mellem en stærk **forskningskapacitet** og en velfungerende økonomi: i 2002 fastsatte Det Europæiske Råd et mål om, at der skulle afsættes 3 % af BNP til forskning i 2010, heraf 1 % fra den offentlige sektor. Forskning på EU's niveau kan give mere for pengene end nationalt finansieret forskning og kan have en kraftig løftestangeffekt på privat finansiering, fordi den stimulerer til store teknologiske initiativer og opbygning af europæiske videncentre på stærkt konkurrenceprægede områder såsom informations- og kommunikationsteknologi, bioteknologi og luftfart. Eftersom forskningen bliver stadig mere kompleks, og finansieringskravene stiger, kan ingen af medlemsstaterne alene sikre den kritiske masse, der mindst kræves. Der kan opnås større stordriftsfordele på EU-plan, og fordelene ved at forbinde specialisterne på tværs af grænserne bliver klarere.

Der kan via EU's forskningspolitik ydes støtte til vigtige forskningsinfrastrukturer af europæisk interesse og af EU's størrelse, udvikles projekter såsom anlæg til store lasere og neutronkilder og udvikles biodatabanker inden for genomforskning af EU's dimension. Eksempelvis har 52 laboratorier i 20 forskellige medlemsstater haft et fælles netværksarbejde om overførbare spongiforme encephalopatiser. Offentlige og private aktører overalt i EU kan overtage og bygge videre på resultaterne.

- Fælles udnyttelse af kostbare ressourcer giver et betydeligt udbytte. F.eks. har alle medlemsstater et civilbeskyttelses- og sundhedsberedskab, som kan træde i funktion med meget kort varsel. Der er ofte store engangsomkostninger forbundet med disse beredskaber, hvortil der kræves specialudstyr og betydelig uddannelse. Det vil for en relativt beskedent investering være muligt gennem en koordinering på EU-plan at udnytte den til rådighed stående kapacitet på tværs af grænserne til forebyggelses- og nødhjælpsopgaver inden for det krævede varsel og samtidig opnå effektivitetsgevinster på de nationale budgetter. Herved vil de enkelte medlemsstater kunne højne effektiviteten af og samtidig reducere udgifterne til indsatsen i forbindelse med naturkatastrofer og andre kriser og den nødhjælp, der umiddelbart ydes ofrene for sådanne kriser. Desuden udgør kortsigtede nødhjælps- og katastrofeforanstaltninger generelt en meget stor belastning for budgetterne. **Solidaritetsfonden** giver EU mulighed for at hjælpe medlemsstaterne med at klare krisesituationer.

- En indsats har undertiden et sådant omfang og er så kompleks, at det kun gennem en fælles aktion på EU-plan er muligt at nå op på den krævede kritiske masse. Det var tilfældet med Galileo-projektet, idet de **satellitbårne navigationssystemer** krævede så store investeringer, at en fælles indsats var afgørende. Der er nu behov for en lignende indsats i projektets næste stadier, dvs. Galileos udbredelse og anvendelse i praksis.
- Der er nu almindelig enighed om, at de nationale myndigheder ikke længere alene på tilfredsstillende vis kan løse problemerne i forbindelse med **indvandring og asyl**. Afskaffelsen af kontrollen ved de indre grænser skal følges op med fælles foranstaltninger vedrørende den konkrete kontrol og overvågning ved Unionens ydre grænser. Et forbedret operationelt samarbejde, som omfatter en sammenlægning af disponible ressourcer på områder såsom uddannelse og udstyr vil sikre, at de offentlige midler anvendes mere effektivt. Desuden er EU's arbejde hen imod en integreret forvaltning af vore ydre grænser den eneste måde, hvorpå der kan sikres en retfærdig byrdefordeling mellem medlemsstaterne, hvoraf nogle har stærkt tyngende opgaver i form af lange grænser eller store migrationsbølger. En vis byrdefordeling vil styrke solidariteten og sikre et samlet udbytte af indsatsen via en mere troværdig og retfærdig politik. Dette er kernen i den beslutning om en bæredygtig migrationspolitik, som Det Europæiske Råd traf på mødet i Sevilla.

EU står over for den udfordring at skulle forvalte landegrænser, der er ca. 6 000 km lange, og søgrænser på 85 000 km. Denne udfordring er særdeles ujævnt fordelt: 7 af de nye medlemsstater tegner sig for 40 % af vore eksterne landegrænser. Der er hvert år omkring 400 000, der ansøger om asyl i Unionen - idet 7 % af asylansøgningerne stammer fra samme person, blot i en anden medlemsstat – og mere end 14 millioner statsborgere fra tredjelande lever allerede i EU, heraf 64 % i Tyskland, Frankrig og Det Forenede Kongerige. Disse udfordrings omfang gør det vigtigt, at der reageres på kontinentets niveau.

- EU's dækningsområde for **eksterne forbindelser** er af en sådan karakter, at det kan øve indflydelse og både sikre synlighed og en kritisk økonomisk masse i sine aktiviteter og desuden give betydelige stordriftsfordele.

Et af millennium-udviklingsmålene er at halvere antallet af mennesker uden sikkert drikkevand – i øjeblikket 1 milliard. Selv om nogle medlemsstater er i besiddelse af en ekspertise på linje med Kommissionens, kan EU byde på en komparativ fordel via sine muligheder for at tilvejebringe en finansiering, der når op på den kritiske masse, dvs. en reel global virkning (efter verdenstopmødet for bæredygtig udvikling vil EU afsætte 1 mia. EUR til "Water for Life"-initiativet).

Den nuværende kombination af eksterne tjenester i medlemsstaterne og Kommissionen kan udgøre et andet og særdeles konkret eksempel på potentielle stordriftsfordele. Medlemsstaterne har rundt regnet 45 000 ansatte i ca. 1 500 missioner i udlandet, og Kommissionen har rundt regnet 5 000 ansatte i 130 delegationer. Sammenholdt hermed har USA 15 000 ansatte i ca. 300 missioner.

2.3 Synergi: en indsats fra EU's side for at supplere, stimulere og forstærke indsatsen

Den Europæiske Union er baseret på solidaritet og gensidig påvirkning. Samtidig forudsætter virkeliggørelsen af de vigtigste fælles mål synergi mellem foranstaltninger og afgørelser om udgifter på EU's, det nationale og det regionale niveau. Lissabon-strategien og EU's eksterne

aktiviteter er gode illustrationer af dette problem. Ved at supplere og stimulere den nationale indsats til fremme af økonomisk udvikling kan Unionen gøre den nationale indsats mere effektiv og demonstrere solidaritet i EU. Alt dette er endnu vigtigere, når man ser det på baggrund af de voksende forskelle, men også de fordele, som den voksende diversitet efter udvidelsen fører med sig. En formindskelse af forskellene betyder også, at Den Europæiske Union skal optræde som katalysator for at højne standarderne og vurdere "best practices". Som eksempler kan nævnes følgende:

- **Samhørighedspolitikken** baseres på en overbevisning om, at Unionen er et solidarisk fællesskab, der har fælles interesse i velstand overalt i medlemsstaterne, og at samhørighedsforanstaltningerne fremmer konkurrenceevnen og giver et godt udbytte af de offentlige investeringer, der foretages for at sikre en mere bæredygtig udvikling på EU-plan. Det nødvendige i, at EU's solidaritet kommer til udtryk direkte og synligt over for borgerne, er i et EU med 25 eller flere medlemmer stærkere end nogensinde. Men udviklingsstrategierne og –foranstaltningerne skal ejes og overvejende gennemføres af regionale og nationale myndigheder. EU's opgave er at supplere den nationale indsats og optræde som løftestang med henblik på at gøre udgiftsanvendelsen så effektiv som mulig, navnlig på de områder, der har den største indvirkning på den overordnede bæredygtige udvikling.

Resultatet af samhørighedspolitikken er, at modtagerregionerne har haft en vækstrate, der bestandigt har været højere end EU's gennemsnit. Hver euro, der er gået til samhørighedspolitik, har haft en betydelig løftestangeffekt – tre euro for hver euro, der er brugt i "mål 2"-regionerne. Samhørigheden, der udelukkende har været rettet mod investeringer, har ført til et veritabelt løft med hensyn til såvel fysisk infrastruktur som menneskelig kapital. Samhørighedspolitikken har også ført fordele med sig i form af partnerskab og god regeringsførelse: det forhold, at der er tale om en opgave, der deles mellem Kommissionen og medlemsstaterne, har bevirket, at den fungerer hånd i hånd med den nationale og den regionale politik.

- Et andet eksempel på en effektiv synergi er politikken til **udvikling af landdistrikter**. Udvikling af landdistrikter er nu den anden søjle i den fælles landbrugspolitik og giver denne et bredere perspektiv, som stemmer bedre overens med dagens og det udvidede EU's behov. Derved passer den sammen med andre politikker, som tager sigte på at bane vej for sociale og økonomiske ændringer. Men når mere end halvdelen af EU's befolkning lever i landdistrikter, som dækker hen ved 90 % af Unionens område, har udvikling af landdistrikter en tydelig rolle at spille i andre politikker såsom miljø- og samhørighedspolitikkerne. Udvikling af landdistrikter fremmer de muligheder, som landbrugere og lokalsamfund på landet overalt i Unionen har for at tilpasse sig landøkonomiens nye behov, og støtter samtidig høje miljøkriterier og tillægger Unionens lavest udviklede regioner særlig vægt.
- Terrortruslen er ifølge sagens natur international. Sikkerhed via forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet og terrorisme vil til stadighed være en central opgave for Unionen, men denne opgave kan ikke løses af hver enkelt medlemsstat for sig. En række uforudsigelige begivenheder såsom attentatet i Madrid har forstærket betænkelighederne i offentligheden og givet anledning til forventning om en indgriben på EU-plan. Samtidig må afskaffelsen af den interne grænsekontrol ikke blive en trussel for EU-borgernes personlige sikkerhed. Som understreget på Det Europæiske Råds møde i 2004 i Bruxelles vil terrortruslen kun kunne overvindes ved solidaritet og en kollektiv indsats. Eftersom

medlemsstaterne er afhængige af hinanden, når det drejer sig om at bevare et højt sikkerhedsniveau, er det nødvendigt med en samordnet indsats på EU-plan.

- En stor del af Unionens arbejde består i formidling af ekspertise og styrkelse af politikken med henblik på at sikre større effektivitet. På mange områder – miljø, social- og arbejdsmarkedspolitik, told og beskatning, fiskeri – kan en forholdsvis lille investering bidrage til at skabe en ”god cirkel” i form af formidling af ekspertise og viden med reel indvirkning på udbyttet.

I det europæiske klimaændringsprogram fastlægges de foranstaltninger, hvorved der mest effektivt kan sikres overensstemmelse med Kyoto-protokollen til den lavest mulige udgift. Der er stor uenighed om omkostningerne ved klimaændringen - efter forsikringsselskabernes opfattelse vil omkostningerne ved naturkatastrofer i det næste tiår alene nå op på 150 mia. USD. Men hvis de rette foranstaltninger kan fastlægges via EU's programmer, kan de i Kyoto-protokollen fastsatte mål føres ud i livet til en årlig udgift på 2,9-3,7 mia. USD – en beskedent procentdel af de potentielle omkostninger.

- Medlemsstaterne har ofte som følge af historiske eller geografiske forhold en betydelig styrke inden for de dele af de **eksterne forbindelser** med forskellige dele af verden, som har med ressourcer, diplomati og forsvar at gøre. Men EU's indsats gør den kollektive indsats udadtil mere sammenhængende end summen af dens enkeltdele, fordi der via denne finansieres foranstaltninger, der tager sigte på at gøre udviklingsbistanden mere effektiv, eller det tilstræbes at sikre, at de enkelte landes tiltag ikke overlapper hinanden. EU's nytteværdi kan også tilskrives dets metoder (navnlig afbinding af bistand, sektor- og budgetstøtte, en ægte resultatbaseret udviklingsapproach og direkte afpasning af bistandens størrelse efter landenes virkeliggørelse af deres nationale mål for fattigdomsbekæmpelse).

Støtten via det af EU finansierede budget giver incitamentet til reform i partnerlandene. Den giver også Kommissionen en plads i dialogen om budgetsystemer og bidrager til at styrke den hjemlige ansvarlighed. Generelt bidrager den til at skabe de nødvendige forudsætninger for andre donorprogrammernes bæredygtighed, også medlemsstaternes.

I forbindelse med EU's humanitære bistand er der opnået en særdeles effektiv arbejdsdeling. Mulighederne for at dele byrderne på den mest effektive måde, EU's humanitære bistands politiske neutralitet og den omhyggelige sammensvejsning af medlemsstaternes bilaterale bistand og EU's bistand har tilsammen skabt en politik, som kan give reelle fordele på en helt enestående måde.

EU's indsats skal tilrettelægges på en sådan måde, at nytten deraf bliver så stor som muligt. Der er nytteværdireserver, som skal udnyttes yderligere. En forbedret sammenhæng i Unionens foranstaltninger kan øge dens indflydelse. Forbedrede instrumenter kan forbedre ydelsen deraf.

* *

*

3. VIRKELIGGØRELSE AF DEN POTENTIELLE NYTTEVÆRDI: FORBEDRET PRAKSIS I GENNEMFØRELSESPOLITIKKEN

I sin meddelelse af 10. februar 2004 fastlagde Kommissionen de principper, som dannede grundlag for dens oplysning om, at den agter at forenkle og rationalisere sine finansielle instrumenter. Resultatet af denne rationalisering fremlægges nedenfor opdelt på udgiftsområder.

3.1 Udgiftsområde 1: bæredygtig vækst

Bæredygtig vækst stod i centrum for det politiske program, der blev fastlagt i februar. For at føre dette mål ud i livet er det nødvendigt med en indsats på tre centrale punkter: gøre EU til en dynamisk, videnbaseret og vækstorienteret økonomi, styrke samhørigheden og sikre en bæredygtig forvaltning og beskyttelse af naturressourcerne.

De første to af disse punkter vil blive iværksat via foranstaltninger under udgiftsområde 1A og 1B.

Konkurrenceevne og innovation i det indre marked

- Konkurrenceevne er et kompliceret og tværgående anliggende. Forskning, innovation og et erhvervsvenligt klima udgør alle centrale aspekter ved en effektiv strategi til forbedring af konkurrenceevnen. Disse aspekter skal også fremmes ved hjælp af et sundt forskningsmiljø kendetegnet af effektiv konkurrence. En række EU-politikker og -instrumenter fremmer EU's konkurrenceevne; et rammeprogram for **innovation og konkurrenceevne** kan eventuelt løse op for og fremme indsatsen på visse målområder. Rammeprogrammet vil rumme følgende tre centrale temaer:
 - Forbedring af erhvervmiljøet. Blandt de mål, der skal føres ud i livet, kan nævnes adgang til investeringskapital, sikre elektroniske net, effektiv ydelse af erhvervsservice overalt i EU og moderniserede tjenesteydelser ved brug af informations- og kommunikationsteknologi.
 - Sikring af, at innovationen fremmer konkurrenceevnen og gennemføres via en konkret anvendelse på erhvervslivets niveau. Der vil under forskningsrammeprogrammet blive sikret synergier med de "teknologiske platforme", som oprettes på industriens initiativ: de involverede parter vil udvikle forskningsagendaer, som tager sigte på industriens konkurrenceevne i samvirke med konkurrenceevneprogrammet. Arbejdet vil også tage sigte på miljøteknologi, anvendelse af pilotprojekter eller de første anvendelser i fuld størrelse for at demonstrere disses tekniske formåen og økonomiske levedygtighed samt vedvarende energi i samarbejde med Agenturet for Intelligent Energi med henblik på virkeliggørelse af strategiske projekter.
 - Opbakning af den europæiske politik for virksomheders konkurrenceevne, innovation, iværksætterånd og smv'er med policy-ekspertise og fremme af EU's indsats. Alle foranstaltninger til støtte for industripolitik, innovation og iværksætterånd vil blive samlet under programmet for konkurrenceevne med henblik på at gøre virkningen så stor som muligt.
- Af hensyn til det indre markeds funktionsmåde er det nødvendigt med en effektiv koordination af **beskatning og told**. De nuværende Fiscalis- og Customs-programmer bør

samles til ét med henblik på iværksættelse af en række tiltag i partnerskab med de nationale told- og skattemyndigheder for at sikre, at reglerne anvendes. Ved anvendelse af uddannelse og kompatibel edb kan de nationale told- og skattemyndigheder bringes til at fungere som en helhed.

Styrkelse af forskning og teknologisk udvikling

- Efter Kommissionens opfattelse gør det bydende nødvendige i, at der finder et kvantespring sted inden for europæisk **forskning**, det berettiget at foretage en kraftig forhøjelse af de midler, der afsættes dertil via EU-budgettet. Men den europæiske forskningspolitikens fokusering og gennemførelse skal også underkastes en fornyet behandling. Det syvende forskningsrammeprogram vil have følgende mål:
 - oprettelse af videncentre via et transnationalt samarbejde
 - iværksættelse af europæiske teknologiinitiativer baseret på teknologiske platforme
 - stimulering til øget kreativitet inden for grundforskning ved sikring af konkurrence mellem forskningshold på europæisk plan
 - sikring af, at EU gøres mere attraktivt for forskere
 - udvikling af forskningsinfrastrukturer af fælleseuropæisk interesse
 - udbygning af koordinationen af nationale programmer.

I alle disse tilfælde bør arbejdet tage sigte på emner af central europæisk interesse, som er tæt forbundet med EU's kompetenceområder, med ny fokusering på rummet og sikkerheden. Medens Kommissionen vil bevare det politiske ansvar for politikken, vil der blive sikret en mere omfattende decentralisering med en mere udtalt inddragelse af offentlige og private involverede parter og anvendelse af professionel videnskabelig ekspertise via et "europæisk forskningsråd". Der er fastlagt følgende tre muligheder:

- Partnerskab med medlemsstaterne om foranstaltninger, der tager sigte på at koordinere de nationale forskningspolitikker på grundlag af fælles mål.
- Eksternalisering af foranstaltninger, der tager sigte på at støtte individuelle forskningshold, ved oprettelse af et forskrifts- eller gennemførelsesorgan.
- Forvaltning fra Kommissionens side af samarbejdsbetonet forskning med ny fokusering på tilsyn og kontrol. De resterende opgaver i tilknytning til foranstaltningernes gennemførelse kan eventuelt overdrages et gennemførelsesorgan.

Kommissionen vedtog i juni en skitse til disse forslag², og de er nu genstand for en konsultationsproces for at gøre det muligt for institutionerne og forskerkredsene at reagere.

Fremme af bæredygtige transport-, energi- og EU-net

² Videnskab og teknologi, nøglen til Europas fremtid: Retningslinjer for EU's politik til støtte af forskning (KOM(2004) 353).

- Der vil blive anvendt et særligt instrument til at bringe de af Rådet og Europa-Parlamentet fastlagte **transeuropæiske transport- og energinet** til en vellykket afslutning. Der vil efter planen blive ydet transportnettene flerårig finansiering i henhold til en forordning om finansieringen af disse net i perioden 2007-2013. Der vil ved forordningen blive indført moderne beslutningstagning på EU-plan, klare regler om betingelser og udvælgelse og en klarere projektförvaltning med henblik på at forbedre kæden fra planlægning til afslutning. Kommissionen vil også undersøge, om et gennemførelsesorgan vil være det mest effektive middel til at bistå partnerne med at bringe projekterne til en vellykket afslutning.

Bestemmelserne om energinet vil efter planen omfatte et flerårigt program centreret om støtte til investeringer i samkøring med henblik på maksimering af effektiviteten og sikring af udbuddet i den europæiske energisektor. Der vil blive tale om støtte ikke kun til undersøgelser, som det tidligere var tilfældet, men også til udviklingsarbejde og i visse tilfælde om et begrænset bidrag til opførelse.

- Der vil blive indført et særskilt instrument på grundlag af det eksisterende **Marco Polo-program** for intermodal transport og vedtaget mindre projekter til fremme af foranstaltninger i den private sektor med det nøjagtige mål at fjerne godstransport fra landevejene.
- Det vil også blive nødvendigt med et særskilt instrument for at sikre et nyt retsgrundlag for det satellitbårne navigationssystem **Galileo**, som er bedre egnet for den næste fase i dets arbejde.
- I forbindelse med tiltrædelsestraktaterne er der indgået eller ved at blive ført forhandlinger om retlige forpligtelser vedrørende de ekstraordinære finansielle byrder, som nedlukningen af særlige atomkraftværker udgør: Den Europæiske Union har forpligtet sig til at yde passende yderligere finansiell bistand til nedlukningsindsatsen efter 2006.

Der bør oprettes en særlig budgetpost til dette formål under udgiftsområde 1A. Der skal tildeles denne budgetpost passende bevillinger fra to kilder:

- Beløb, der står til rådighed under udgiftsområde 1A, bortset fra de beløb, der er afsat til uddannelse, forskning, social- og arbejdsmarkedspolitik og de transeuropæiske net.
- Væksttilpasningsfonden, hvis dette er nødvendigt for at opnå balance.

En særlig afgørelse om EU's bidrag til nedlukninger vil i september 2004 blive fremlagt af Kommissionen med henblik på vedtagelse. Den vil blive baseret på en objektiv vurdering af de finansielle behov og på tidsprofilen for de dermed forbundne udbetalinger i forbindelse med hvert atomkraftværk, der skal nedlukkes, med udgangspunkt i de faktiske udgifter, der i forvejen er finansieret i årene 2004-06.

Forbedring af uddannelsens og undervisningens kvalitet

- Et program for livslang læring vil omfatte foranstaltninger på alle **uddannelses- og undervisningsniveauer** fra skole til voksenuddannelse som eneste arvtager til de nuværende programmer (Erasmus, Erasmus Mundus, Comenius, Socrates, Leonardo da Vinci). Der vil blive lagt betydelig vægt på mobilitetsfremmende stipendier bakket op af to horisontale foranstaltninger, der omfatter policy-udbygning, sprogundervisning og brug af

ny teknologi samt Jean Monnet-foranstaltninger vedrørende europæisk integration.

Omdannelsen af en række forskellige foranstaltninger vil betyde fælles procedurer, færre retlige instrumenter og færre budgetposter, der alle sikrer forenkling til reelt udbytte for brugerne.

Mere end 80 % af midlerne vil blive forvaltet decentralt, hvor der benyttes nationale organer til udvælgelse af modtagere og udbetaling af midler til programmernes brugere. Dette rejser spørgsmålet om, hvor gennemgribende en finanskontrol der skal kræves af de nationale organer: nationale organer, der udbetaler store summer fra EU-budgettet, bør leve op til samme kontrolstandarder som Kommissionen og de organer, der dækker hele EU. På Kommissionens niveau vil forvaltningen omfatte et gennemførelsesorgan, der tager sig af foranstaltninger på hele uddannelses- og kulturområdet.

En social- og arbejdsmarkedspolitisk agenda, der skal bistå det europæiske samfund med at foregribe og forvalte forandringer

- Den **social- og arbejdsmarkedspolitiske agenda** dækker samtlige EU's sociale mål: fuld beskæftigelse, socialsikring og social integrering, arbejdsvilkår, bekæmpelse af forskelsbehandling, diversitet og lighed mellem kønnene. Foranstaltningerne på disse områder vil blive samlet i ét program for beskæftigelse og social solidaritet ("PROGRESS"). Det vil efter planen udgøre en "one-stop shop" for brugere med fælles regler for ansøgere inden for alle programmets delområder.

Nogle aspekter ved den sociale indsats henhører direkte under Kommissionens autonome beføjelser i henhold til traktaten; det gælder især støtten til social dialog. De gældende forordninger på områderne koordination af socialsikringsordninger og arbejdskraftens frie bevægelighed (inkl. det mangeårige EURES-net for medlemsstaternes arbejdsformidlinger) udgør et retsgrundlag for de aspekter ved den social- og arbejdsmarkedspolitiske agenda, som ikke kan finansieres på grundlag af Kommissionens autonome beføjelser.

Imødekommelse af skiftende behov

En effektiv strategi til fremme af konkurrenceevnen skal omfatte de langsigtede problemer, som den europæiske økonomi står over for. Men den skal også kunne reagere. Dobbeltmålet budgetdisciplin og effektivitet kan føres ud i livet ved at tilbageholde et beløb, som hvert år skal fordeles i henhold til præcise mål. Erfaringerne med det europæiske vækstinitiativ viser, at EU har brug for et instrument, der kan reagere hurtigt på økonomiske forandringer med henblik på at stimulere vækst og beskæftigelse. En mere proaktiv approach for konkurrenceevne vil blive sikret ved oprettelse af en **væksttilpasningsfond**. Hvert år, når Unionen på Det Europæiske Råds forårsmøde vurderer fremskridtet med gennemførelsen af Lissabon-strategien, kan den om nødvendigt afsætte midler til iværksættelse af særligt effektive initiativer med henblik på at sætte gang i fremskridtet med virkeliggørelsen af mål, der er forsinkede i forhold til planen (såsom transeuropæiske net eller store miljø- eller forskningsprojekter), eller bistå med at reagere på uventede påvirkninger – såsom handelstvister eller uventede konsekvenser af handelsaftaler – eller ekstraordinære krav om hurtige foranstaltninger som f.eks. nødvendigheden af at afsætte supplerende midler til opfyldelse af hastende forpligtelser i forbindelse med nedlukning af atomkraftværker. Fonden vil næppe kræve et særskilt instrument: den vil antagelig blive baseret på eksisterende programmer og ydelsesmekanismer.

Større samhørighed med henblik på vækst og beskæftigelse

Samhørighedspolitikken har efterhånden eksisteret i en del år, og det centrale spørgsmål er nu, hvorledes de eksisterende strukturer kan omformes, så de fungerer mere effektivt. Det grundlæggende partnerskabsprincip bør bevares, men systemet vil blive mindre kompliceret og mere strategisk.

Den nye generation af samhørighedsprogrammer vil fungere i henhold til følgende vejledende principper:

- Der vil for hele perioden blive vedtaget et strategisk policy-dokument, der skal fungere som krumtap for medlemsstater og regioner under ét. Deri bør de centrale mål for en forbedret koncentration af samhørighedsstøtten fastlægges. En årlig drøftelse i Rådet vil binde samhørighedsmålene til den årlige gennemførelse af Lissabon-strategien. Frigørelsen af midler fra en foreslået præstationsreserve vil også blive gjort betinget af, i hvilken udstrækning strategiens mål er ført ud i livet. Med hensyn til regional konkurrenceevne og beskæftigelse kan en del af midlerne henlægges med henblik på anvendelse efter behov som reaktion på de negative virkninger af en given økonomisk hændelse.
- Hver region eller medlemsstat vil derefter fremlægge et strategisk referencedokument for 2007-2013. Når dette er vedtaget af Kommissionen, vil det danne grundlag for en programmering, der koncentrerer sig om fastlæggelse af højtprioriterede aktionsområder, idet der sikres den decentraliserede beslutningstagning størst mulig fleksibilitet. Den finansielle forvaltning foregår på de højtprioriterede områders niveau, ikke på selve foranstaltningernes niveau, og finanskontrol og evaluering bør gøres mere proportional og decentraliseret.
- Brugere vil drage fordel af en omfattende rationalisering af lovgivningsmaskineriet til gennemførelse af samhørighedspolitikken. Det vil kun være nødvendigt med tre finansielle instrumenter, nemlig Samhørighedsfonden, Den Europæiske Fond for Regionaludvikling og Den Europæiske Socialfond. Samhørighedsfonden og EFRU vil desuden nyde godt af fælles programmering og samme forvaltningsregler for infrastrukturprojekter.
- For at neutralisere de retlige hindringer for grænseoverskridende samarbejde vil der til støtte for sådanne foranstaltninger blive oprettet et instrument, der kan udnyttes som en valgmulighed.
- Et særtræk ved Den Europæiske Socialfond vil være særlige foranstaltninger til styrkelse af den sociale integrering af migranter og forbedring af disses adgang til beskæftigelse. Dette tiltag vil tage sigte på øget deltagelse af vandrende arbejdstagere i den europæiske beskæftigelsesstrategi og foranstaltninger, der skal gøre det muligt for statsborgere fra tredjelande med anden kulturel, religiøs, sproglig og etnisk baggrund at slå sig ned og tage aktiv del i alle aspekter ved det europæiske samfund. Dette forudsætter en snæver koordination af Den Europæiske Socialfonds virke på dette område og den strategi og de mål, der vil blive fastsat af den policy-gren, der er ansvarlig for indvandringspolitikken. Planlægningen af Den Europæiske Socialfonds aktioner med henblik på integrering af statsborgere fra tredjelande vil blive foretaget af GD EMPL i samarbejde med GD JAI.

3.2 Udgiftsområde 2: bevaring og forvaltning af naturressourcer

Som følge af de betydelige offentlige midler, der skal afsættes til målene under udgiftsområde 2, er det på dette område endnu vigtigere, at der er indført instrumenter og ydelsesmekanismer, som kan sikre en effektiv gennemførelse.

- De nylige **reformer af den fælles landbrugspolitik i 2003 og 2004** og fastsættelsen af landbrugsudgifterne indtil 2013 bevirker tilsammen, at rammen for den periode, der er omfattet af de finansielle overslag, ligger fast. Der mindes om, at disse reformer allerede i sig selv har ført til en omfattende forenkling i form af enkeltbetalinger til landbrugerne, en enkel forskriftsramme for direkte støtte og kontrol baseret på arealforvaltning frem for produktion. Fremtidige ændringer af fælles markedsordninger bør foregå inden for denne ramme. Ved en ny forordning vil der blive oprettet en struktur for finansieringer under den fælles landbrugspolitik med én fond for hver søjle, dvs. Den Europæiske Garantifond for Landbruget og Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne. Fondene vil have mange ensartede elementer, herunder en eksklusiv brug af autoriserede delegerede betalingsmyndigheder i forbindelse med betalinger og ensartede bestemmelser om finanskontrol.
- Der vil blive knyttet tre vigtige mål til politikken for **udvikling af landdistrikter**:
 - forbedring af landbrugets konkurrenceevne via støtte til omstrukturering
 - forbedring af miljøet og landdistrikterne via støtte til arealforvaltning
 - forbedring af livskvaliteten i landdistrikterne og fremme af diversificeringen af den økonomiske aktivitet via foranstaltninger, der både tager sigte på landbruget og andre aktører i landdistrikterne.

Samtlige medlemsstaters programmer til udvikling af landdistrikter bør tilstræbe at føre alle tre mål ud i livet. Men den balance, der vælges mellem de tre mål, bør gøres stærkt decentraliseret. Medlemsstater med en forholdsvis uudviklet landbrugsinfrastruktur kan meget vel beslutte at lægge hovedvægten på modernisering og omstrukturering, således at den fælles landbrugspolitik regler kan gennemføres effektivt, og landbrugssektoren kan klare sig i konkurrencen. Hvis landdistrikternes levedygtighed derimod anses for at være et centralt problem i en anden medlemsstat, kan denne vælge at koncentrere sig om økonomisk diversificering.

I alle tilfælde bør partnerne på nationalt, regionalt og lokalt niveau nyde godt af en gennemgribende forenkling af arrangementerne. Dette vil omfatte:

- en samling af alle foranstaltninger under ét instrument med ét program
- en særlig hensyntagen til det nødvendige i, at der er sammenhæng mellem udvikling af landdistrikter og samhørighedsforanstaltninger
- en forbedret kombination af kontrol og decentralisering: en EU-strategi som ramme for nationale udviklingsstrategier for landdistrikter, mere omfattende ”nedefra-og-op”-konsultationer om, hvorledes disse programmer udarbejdes og tages i anvendelse, mindre detaljerede regler og betingelser vedrørende gennemførelsen af programmer og forstærket overvågning og evaluering.

Medlemsstaternes og Kommissionens respektive ansvarsområder inden for den finansielle forvaltning vil fortsat være klart definerede.

- **Fiskeripolitikken** vil blive ført via to instrumenter. Den Europæiske Fiskerifond vil udgøre én fond til omstrukturering af fiskerisektoren og udvikling af kystområder, der er afhængige af fiskeri. Denne fond vil blive koncentreret om et begrænset antal vigtige opgaver:
 - bæredygtig udvikling af kystområder (både med hensyn til økonomisk diversificering og miljø)
 - tilpasning af fiskerflåden
 - miljøvenlig og konkurrencedygtig akvakultur og fiskeforarbejdning
 - andre foranstaltninger af fælles interesse, herunder pilotprojekter med henblik på bevaring.

Selv om denne fond er nøje knyttet til samhørighedsinstrumenterne – og fungerer ved deling af forvaltningen på grundlag af en flerårig programmering – gør dens tætte forbindelse med gennemførelsen af den fælles fiskeripolitik det hensigtsmæssigt at lade den henhøre under udgiftsområde 2.

Det andet instrument vil efter planen omfatte alle de områder, hvor det er nødvendigt med midler til støtte for reformen af den fælles fiskeripolitik:

- investering i kontrolforanstaltninger for at gøre det muligt at indføre moderne kontrolteknikker i alle kontrollerede farvande og bakke Fiskerikontrolorganets arbejde op
 - foranstaltninger til fremme af videnskabelig rådgivning og tekniske data, der er af høj kvalitet og let tilgængelige
 - bestemmelser om indgåelse og finansiering af internationale fiskeriaftaler og deltagelse i regionale fiskerierorganisationer.
- Sammenhængen i politikken kan ikke opretholdes, hvis instrumenterne betragtes isoleret. På **miljøområdet** skyldes størstedelen af EU's indsats, at miljøet medtages som et overordnet tema i de øvrige politikker.

Udfordringen for den forestående periode er dobbelt: det første mål er at sikre, at de centrale mål på miljøområdet supplerer og styrker vækstagendaen. De aktuelle trends på miljøområdet opfordrer til øget forebyggende og afhjælpende indsats over hele viften af policy-områder.

Finansieringer under udgiftsområde 1A og 1B, udgiftsområde 2 (landbrugsmiljø, fiskeri, udvikling af landdistrikter) og udgiftsområde 4 er grundlæggende for bestræbelserne for at føre målene for miljøpolitikken ud i livet som led i EU's bredere mål om bæredygtig udvikling. Eksempelvis anvendes i øjeblikket ca. 16,5 % af EFRU og 50 % af Samhørighedsfonden på miljøet. Desuden skal alle samhørighedstiltag respektere EU's miljølovgivning.

De nuværende finansieringsniveauer for miljøaktiviteter bør opretholdes og om fornødent forhøjes i den kommende finansieringsperiode som en afspejling af miljøets betydning som søjle for bæredygtig udvikling. Medtagningen af finansieringen af EU's miljøpolitik som et overordnet tema vil derfor blive opretholdt.

Dette tilsagn om miljøfinansiering vil blive fremhævet i de strategiske retningslinjer, programmeringsdokumenter og gennemførelsesretningslinjer, som Kommissionen vil fremlægge i de kommende måneder. Desuden vil Kommissionen forlange, at medlemsstaterne viser, hvorledes de ved udviklingen af deres nationale programmer under strukturfondene har taget hensyn til miljøets finansieringsbehov inkl. relevante aspekter ved Natura 2000, og vil drøfte nødvendigheden af en EU-samfinansiering med dem som led i godkendelsesprocessen for programmer.

- Selv om de fleste **miljøforanstaltninger** har form af overordnede aspekter ved andre foranstaltninger, er der stadig behov for et instrument, som træffer foranstaltninger af rent miljømæssig karakter. Via **LIFE+-programmet** tilstræbes det at bidrage til udvikling, gennemførelse, overvågning og evaluering af EU's miljøpolitik og -lovgivning. Navnlig bør det støtte:
 - en uddybning af videngrundlaget for miljøpolitikken og udvikling af vigtige værktøjer med henblik på at sikre konsistens (dataindsamling, undersøgelse, opbygning af scenarier osv.)
 - en gennemførelse af miljøpolitikken på lokalt plan, navnlig ved kapacitetsopbygning, udveksling af ”best practice” og netværksarbejde og inddragelse af ngo'er
 - en påvisning af nye policy-approacher og -instrumenter
 - oplysningsvirksomhed og kommunikation med henblik på at skærpe agtpågivenheden over for miljøspørgsmål.

Ét instrument vil gøre ét sæt regler og beslutnings- og finansieringsprocedurer og mere sammenhængende policy-mål mulige. Resultatet vil være en formindskelse af de involverede generalomkostninger og større gennemsigtighed og synlighed.

3.3 Udgiftsområde 3: borgerskab

Styrkelse af EU som et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed

Kommissionens approach for virkeliggørelsen af dette mål er baseret på **tre rammeprogrammer**, der skal erstatte de mange instrumenter og budgetposter på dette område. Gennemsigtigheden vil blive større, eftersom programmernes potentielle ”klienter” straks vil vide, til hvilket overordnet EU-policy-mål deres deltagelse vil bidrage. Disse rammeprogrammer vil have meget til fælles med hensyn til funktionsmåde og driftsregler, så de involverede parter vil drage nytte af noget, der i høj grad ligner ét instrument.

Denne forenkede struktur vil forbedre disse programmets effektivitet som policy-instrumenter, idet der drages politiske konklusioner via egnede overvågnings- og evalueringssystemer. Desuden muliggør de programmer, der er fastlagt for de tre policy-

områder, en større fleksibilitet i prioriteringen af de forskellige foranstaltninger inden for en og samme politik og vil derfor antagelig bidrage til at sikre en hurtig reaktion på uventede hændelser – på sikkerhedsområdet sikrer den foreslåede struktur således en fleksibilitetsmargen mellem forebyggende og reagerende tiltag.

Langt de fleste midler, der afsættes på dette område, bør forvaltes i fællesskab med medlemsstaterne. Programmernes forenklede struktur vil lette koordinationen med nationale administrationer. Flexibiliteten med henblik på tilpasning til de nationale forhold vil blive sikret via nationale programmeringsdokumenter. Eksterne organer vil danne en sammenhængende helhed i overensstemmelse med de tre vigtigste policy-områders logik.

- **Den frie bevægelighed og solidariteten på området eksterne grænser, asyl og indvandringsprogram** vil støtte virkeliggørelsen af solidariteten på dette område og vil lægge beslag på størstedelen af midlerne til frihed, sikkerhed og retfærdighed. Den vil dække foranstaltninger til støtte for en integreret approach for EU's eksterne grænser og vil bistå med udviklingen af en fælles asylopolitik, hvor en deling af ansvaret fremmer medlemsstaternes opfyldelse af deres internationale forpligtelser. Programmet vil bidrage til en effektiv og bæredygtig forvaltning af migrationsstrømmene – herunder en bekæmpelse af ulovlig indvandring og en tilbagesendelse af ulovligt bosatte statsborgere fra tredjelande eller personer, der ulovligt er indvandret i EU.

Gennemførelsen af en fælles indvandringspolitik forudsætter også, at EU reagerer på en overbevisende måde på det flerdimensionale spørgsmål om integrering af statsborgere fra tredjelande. Dette indebærer, at der lægges større vægt på øget deltagelse af migranter i de aktiviteter, der gennemføres af Den Europæiske Socialfond. Desuden kræver det en ny form for solidaritet til støtte for medlemsstaternes indsats for at gøre det muligt for statsborgere fra tredjelande med anden kulturel, religiøs, sproglig og etnisk baggrund at slå sig ned og deltage aktivt i alle aspekter ved de europæiske samfund. Endelig vil der for foranstaltninger, der ikke er omfattet af ESF, såsom deltagelse i det civile og det politiske liv, respekt for diversitet og civilt medborgerskab eller foranstaltninger over for asylansøgere inkl. netværksarbejde, standarder (benchmarking) og udvikling af indikatorer på disse områder blive sikret finansiering under udgiftsområde 3.

Kommissionen har allerede foreslået, at der oprettes et **organ for de ydre grænser** på området forvaltning af migrationsstrømme. Der vil blive foretaget en vurdering af, om forvaltningen af de omfattende informationssystemer på områder af relevans for retlige og indre anliggender såsom Eurodac, SIS eller VIS også kan blive omfattet af dette organs anvendelsesområde, eller der kræves et nyt organ. Der findes dog også andre sektorer såsom fødevarerikkerhed og told, som også kræver rationalisering og skærpelse af den eksisterende kontrol ved EU's ydre grænser. Som følge af stordriftsfordelene og den potentielle overlappning i visse medlemsstater vil mulighederne for at anvende Organet for De Ydre Grænser som koordinationsgrundlag for samarbejdet mellem alle de centrale organer, der er ansvarlige for grænseforvaltningen, blive undersøgt.

- **Sikkerhedsprogrammet** vil styrke forebyggelsen af kriminalitet og terrorisme, udbygge samarbejdet og udvekslingen mellem retshåndhavende myndigheder, støtte efterretningsvirksomheden på europæisk plan og tilføre den uddannelse, der gives til ledende politifolk i medlemsstaterne, en europæisk dimension.

Kommission forventer, at såvel **Europol** som **Det Europæiske Politiakademi**, der i

øjeblikket er mellemstatslige, i overensstemmelse med forfatningen vil blive omdannet til EU-organer.

- **Programmet for retsvæsen og grundlæggende rettigheder** vil søge at fremme det retlige samarbejde og en lettere adgang til retsvæsenet og tilbyde øget retlig vished både for erhvervsliv og borgere til fremme af væksten i grænseoverskridende situationer. Via programmet vil der finde en overvågning sted af den tiltagende EU-ret på dette område, ligesom det gensidige kendskab og den gensidige tillid til retssystemer vil blive fremmet via oplysningsvirksomhed og uddannelse af dommere og andre aktører i retsvæsenet. Det vil også styrke koordinationen og samarbejdet mellem politifolk og anklagere, der beskæftiger sig med grov grænseoverskridende kriminalitet, på operationelle og strategiske niveauer. EU's indsats vil også omfatte udveksling af oplysninger om afgørelser i straffesager såsom tidligere domfældelser. Arbejdet med at fremme de grundlæggende rettigheder vil følge med integreringen af charteret i forfatningen og vil navnlig fokusere på demokratisk medvirken ved forberedelserne til valget til Europa-Parlamentet i 2009.

Kommissionen forventer, at **Eurojust**, der i øjeblikket er mellemfolkeligt, vil blive omdannet til et EU-organ i overensstemmelse med forfatningen. Som aftalt af Det Europæiske Råd på mødet i december 2003 vil det eksisterende overvågningscenter for racisme og fremmedhad blive udvidet, så det bliver et fuldgældigt organ for grundlæggende rettigheder.

Kommissionen vil efter planen til næste år fremsætte forslag til retsakter. Hvad angår solidaritetsmekanismen til forvaltning af de ydre grænser (del af programmet til sikring af fri bevægelighed) og det nye program for retsvæsen, vil den nye traktats ikrafttræden bestemme tidspunktet for foranstaltningen.

Sikring af adgang til grundlæggende varer og tjenester

De nuværende **forbruger-, fødevarer- og sundhedsprogrammer** lever ikke op til borgernes forventninger. I øjeblikket modtager programmet for offentlig sundhed således tre gange så mange kvalificerede støtteansøgninger, som det kan imødekomme. Sygdomsudryddelsen i fødevarerekæden handicappes også af finansieringsvanskeligheder, medens udvidelsen udgør en særlig udfordring for mulighederne for at forbedre den sociale infrastruktur (sundhed, forbrugere) i hele EU-25. Med henblik på at forbedre denne situation foreslår Kommissionen, at alle de eksisterende instrumenter erstattes med to store instrumenter, der passer bedre sammen med medborgerskabets politiske mål.

- Et **program for fødevarer- og sundhedsprogrammer** vil navnlig søge at bekæmpe dyresygdomme, fremme samarbejdet mellem laboratorierne i EU, indsnævre kløften i og mellem de forskellige lande med hensyn til standarder for fødevarer- og sundhedsprogrammer og beskytte den samlede fødevarerekæde.
- Et **program for forbrugerpolitik og offentlig sundhed** vil sikre stadig kapacitetsopbygning blandt forbrugerorganisationerne og forbedre forbrugersikkerheden via et forbedret samarbejde mellem medlemsstaternes myndigheder og mellem EU og tredjelande. Det vil også fremme samarbejdet mellem medlemsstaterne med det formål at forbedre sundhedsvæsenernes effektivitet og efficiens overalt i EU.

Den Europæiske Fødevarsikkerhedsautoritet og Det Europæiske Center for Forebyggelse af og Kontrol med Sygdomme bør yde den fornødne bistand (forskrifter og aktioner), som Kommissionen har brug for til udførelse af sine opgaver. De vil yde rådgivning og analyse, men også oprette netværker overalt i Unionen med henblik på udbredelse af ”best practice”.

Fremme af europæisk kultur og diversitet

Det nødvendige i en forenkling af den nuværende generation af programmer vedrørende **kultur, medier og ungdom** har været et fast tema i de forskellige evalueringer. Enklere kontrakts- og finansieringsbestemmelser, der står i et mere rimeligt forhold til beløbets størrelse, og mindre komplicerede regler vil gøre det muligt at bruge mere energi på selve ydelsen og mindre på administrationen deraf.

I dette øjemed foreslår Kommissionen færre, enklere og mere fleksible retlige instrumenter. Forslagene vil nedbringe antallet af retsgrundlag fra de nuværende otte til fire og antallet af budgetposter fra toogtyve til fire.

De nye instrumenter vil gøre en mere udtalt decentralisering mulig. Desuden agter Kommissionen at oprette et gennemførelsesorgan for alle berørte programmer. Dette nye organ vil være ansvarligt for de tekniske opgaver i tilknytning til alle disse programmer og yde bistand og sikre opfølgning på et dagligt grundlag.

- Det nye **ungdomsprogram** vil fremme et europæisk medborgerskab til unge på europæisk plan samt på nationalt og lokalt plan. De nuværende fire budgetposter vil blive afløst af én post, som vil omfatte alle de aktiviteter, der i øjeblikket gennemføres via to særskilte retsgrundlag (ungdomsprogrammet og EU-handlingsprogrammet til fremme af organer, der er aktive på europæisk plan på ungdomsområdet).

Ungdomsprogrammet er baseret på en delegering af beføjelser til nationale organer, der vil arbejde inden for en af Kommissionen fastsat ramme. Styrken ved dette system er den brugervenlighed, som nationale organer kan præstere ved brug af det nationale sprog, forståelse af de nationale systemer osv. Programmet fokuserer på decentraliserede tiltag og begrænser den direkte forvaltning til de områder, hvor det har en klar nytteværdi (såsom netværker, policy-støtte og støtte til ngo'er).

- Det nye **kulturprogram** vil være åbent for alle kulturelle og kunstneriske discipliner uden forhåndsbestemte kategorier og for en bredere vifte af kulturelle aktører lige fra nationale eller lokale administrationer til netværker og virksomheder i den kulturelle sektor. Det har ét retsgrundlag i modsætning til de nuværende to og én budgetpost i modsætning til de nuværende fem. Programmet vil også være mere brugervenligt.
- Det nye støtteprogram for den **europæiske audiovisuelle sektor** vil have de overordnede mål at bevare og udbygge den europæiske kulturelle diversitet og den audiovisuelle kulturarv, at fremme dialogen og forståelsen mellem kulturer og at øge omsætningen af europæiske audiovisuelle arbejder inden for og uden for Den Europæiske Union. Det vil samle de to nuværende MEDIA-programmer i ét, hvorved den europæiske audiovisuelle værdikædes forskellige komponenter integreres. I overensstemmelse med resultaterne af en offentlig høring vil reglerne og procedurerne blive forenklet.

- Et **program for medborgerdeltagelse** vil bygge på det program, der blev iværksat for nylig, og omfatte perioden fra 2007. Formålet dermed vil være at fremme Unionens værdier og mål, at bringe borgerne tættere på EU og dets institutioner og at anspore til aktivt medborgerskab. Der kan også ydes støtte til organer, som søger at føre EU's overordnede mål på området aktivt europæisk medborgerskab ud i livet, herunder "tænketaanke". Det vil blive nødvendigt med yderligere aktivitet, og der vil i begyndelsen af 2005 blive fremsat forslag til en ny retsakt.

Instrument for solidaritet og hurtig reaktion

Indsatsen på europæisk plan vil også gøre en fælles approach for nødsituationer mulig. Et **instrument for solidaritet og hurtig reaktion** vil sikre borgerne en europæisk reaktion på store kriser. Anvendelsesområdet for det planlagte instrument vil både omfatte øjeblikkelig reaktion (koordination og indsættelse af ressourcer i en katastrofesituation, så snart begivenheden har fundet sted) og økonomisk bistand i nødsituationer i kølvandet på en uventet krise. Desuden kan det imødekomme behov for beredskabsforanstaltninger. Der vil via instrumentet blive afsat midler til støtte til ofre for terrorisme, ligesom det vil dække behov for civilbeskyttelse og reagere på sundhedskriser i offentligheden og virkningerne af andre naturkatastrofer.

3.4 Udgiftsområde 4: EU som global partner

Unionen har med tiden opbygget et bredt spektrum af værktøjer i sine eksterne forbindelser (fælles handelspolitik, samarbejde i henhold til bilaterale og multilaterale aftaler, udviklingssamarbejde, fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, fælles forsvars- og sikkerhedspolitik, humanitær bistand og finansiel bistand samt den eksterne gennemførelse af interne politikker: energi, miljø, transport, retlige og indre anliggender osv.). Oprettelsen af nye budgetposter under den årlige budgetprocedure og den efterfølgende vedtagelse af ad hoc-retsgrundlag til gennemførelse deraf har øget antallet af instrumenter.

Resultatet er **et blandet og komplekst sæt instrumenter**. EU's samlede eksterne bistandsindsats gennemføres i øjeblikket ved hjælp af mere end 30 forskellige retlige instrumenter (programmer) opdelt på tematiske såsom "EIDHR"³ og geografiske såsom EUF's eller TACIS' programmer. Desuden har det en bred vifte af FUSP-instrumenter (fælles aktioner)⁴. Der er også visse særskilte instrumenter, der dækker de eksterne virkninger af vore interne politikker, f.eks. intelligent energi. **Forvaltningen af disse forskellige programmer på effektiv og koordineret vis er blevet en stadig vanskeligere opgave**, og det samme gælder arbejdet med at skærpe kommunikationen og synligheden.

Som nævnt i meddelelsen af 10. februar foreslår Kommissionen derfor en drastisk forenkling af instrumenterne baseret på det nødvendige i at lette sammenhængen og overensstemmelsen i de eksterne aktioner og opnå bedre og flere resultater ved hjælp af de disponible ressourcer på grundlag af følgende principper:

- **Politikken skal bestemme instrumenterne:** Der består en ægte fare for, at det er vognen, der spændes for hesten, dvs. at politikken dikteres af instrumenterne, og det er på tide, at

³ Europæisk initiativ for demokrati og menneskerettigheder.

⁴ De 100 forskellige instrumenter, der blev nævnt i meddelelsen af 10. februar, omfattede både instrumenter under første søjle og under FUSP.

EU foretager en kritisk gennemgang af sine instrumenter for at gøre dem mere sammenhængende og resultatorienterede og øge deres løftestangseffekt og fleksibilitet.

- **Der skal sikres overordnet sammenhæng i politikken:** Den bedst egnede policy-mix og balance mellem behovene for reaktion på kort sigt og strategier på lang sigt vil blive sikret via landestrategier (CSP) og regionale strategier (RSP) samt tiltrædelsesstrategier og tematiske strategier. Dette vil sikre den rette sammenhæng i approachen, forudsat at de med jævne mellemrum tages op til ny vurdering, og der sikres en passende kombination af de nye foreslåede instrumenter.
- **Strukturen og procedurene skal forenkles**⁵ Budgetposterne og -procedurene (finansieringsinstrumenterne og retsgrundlagene derfor) vil blive moderniseret for at gøre dem mere effektive og efficiente, navnlig hvad angår nødsituationer og kriser, og mere responsive over for nye initiativer såsom den globale fond til bekæmpelse af hiv/aids, tuberkulose og malaria eller initiativet for stærkt gældstyngede fattige lande.
- **Ressourcefordelingen skal gøres resultatorienteret:** Der er almindelig enighed om, at det er nødvendigt at fordele ressourcerne på basis af de forventede og konstaterede resultater. CSP-RSP-processen bakket op med en forstærket analytisk kapacitet bør sikre, at de faktiske resultater sammenholdes med de oprindelige mål.
- **Dialogen og koordinationen med andre donorer og institutioner skal forbedres:** Først og fremmest med EU's øvrige institutioner, men også med medlemsstaterne og Bretton Woods-institutionerne.
- **Dialogen med tredjelande skal forbedres:** Samtlige lande vil blive omfattet af det nye og forenklede sæt målrettede instrumenter, hvilket sikrer bedre forståelse og læselighed.

For yderligere at øge den samlede effektivitet af den af Kommissionen forvaltede EU-bistand vil der i forbindelse med de nye instrumenter og de finansielle tildelinger, der foretages i henhold til dem, blive taget større hensyn til behovs- og resultatkræfter. Medregningen af tidligere EUF-bistand i budgettet vil lette en gensidig frugtbarhed med henblik på opnåelse af "best practice" for de hidtidige to systemer. Kommissionen vil desuden søge at udvirke, at den nye ramme for programmeringen og ydelsen af bistand vil bringe den i en aktivitetsfremmende position.

I den nye foreslåede arkitektur **støtter tre generelle instrumenter direkte EU's eksterne politikker:** førtiltrædelsespolitikken, naboskabspolitikken og udviklingspolitikken. **Der er planlagt tre tematiske instrumenter, som skal reagere på krisestrukturer,** uanset om disse er af politisk, humanitær eller finansiell art, og vil omfatte alle tredjelande. Forenklingsprocessen vil også omfatte en sammenlægning af forskellige tematiske instrumenter, der i øjeblikket er adskilt, og som kan omklassificeres i overensstemmelse med deres tematiske dækningsområde.

3.4.1 Policy-drevne instrumenter

- Førtiltrædelsesinstrument (IPA):

⁵ Der er i øjeblikket 91 budgetposter for RELEX-policy-områderne. Dette omfatter ikke budgetposter for andre policy-områder, som baseres på midler fra det nuværende udgiftsområde 4.

Det vil dække kandidatlandene (Tyrkiet, Kroatien) og de potentielle kandidatlande (det resterende Vestbalkan). IPA vil derfor overlape de eksisterende instrumenter (PHARE, ISPA, SAPARD og førtiltrædelsesforordningen for Tyrkiet), idet forvaltningen af programmerne for de tiltrædende lande forenkles⁶. For at modernisere bistanden til landene på Vestbalkan og undgå en unødvendig afviklingsproces vil IPA også erstatte CARDS.

Det vil dække følgende områder: institutionsopbygning, regionalt og grænseoverskridende samarbejde, regionaludvikling, udvikling af menneskelige ressourcer og udvikling af landdistrikter. IPA-modtagerlandene vil blive opdelt på to kategorier på grundlag af deres status som enten *anerkendte* kandidatlande eller *potentielle* kandidatlande.

Samtlige lande på Vestbalkan er omfattet af stabiliserings- og associeringsprocessen og er derfor berettigede til at være potentielle kandidatlande. Der vil blive tilbudt dem bistand med at videreføre de principper og den prioritering, der i øjeblikket er fastsat i CARDS-forordningen: institutionsopbygning og demokratisering, økonomisk og social udvikling, regionalt og grænseoverskridende samarbejde og en vis tilpasning til EU-retten. Når et land har opnået status som anerkendt kandidat, vil IPA supplere den bistand, der dækker ovennævnte fire områder, med et langt mere udtalt mål om gennemførelse af EU-retten. Der vil derfor blive sondret klart mellem kandidatlande og potentielle kandidatlande. Et land kan kun forfremmes fra en status som potentiel kandidat til en status som kandidat ved en enstemmig politisk afgørelse truffet af Rådet, efter at Kommissionen har foretaget en vurdering.

- Det europæiske naboskabs- og partnerskabsinstrument (ENPI)

I sin meddelelse af 12. maj 2004⁷, som Det Europæiske Råd godkendte på mødet i juni, anførte Kommissionen, at der som led i den europæiske naboskabspolitik (ENP) i almindelighed og ENP-handlingsplanerne i særdeleshed skal fastlægges en vejledning for den finansielle bistand, der skal ydes til de relevante partnerlande. Desuden foreslog den, at der fra 2007 oprettes et nyt særligt naboskabsinstrument 2007.

Til dato har det været antaget, at dette instrument snarere skulle supplere end erstatte de eksisterende instrumenter (TACIS, MEDA) eller deres successorinstrumenter og fokusere på grænseoverskridende og transnationalt samarbejde ved EU's ydre grænser, hvorved der opnås en radikal forenkling af procedurerne og en mærkbar effektivitetsgevinst.

I takt med, at det begrebsmæssige arbejde med de forskellige eksterne bistandsinstrumenter skred frem, blev det tydeligt, at det var nødvendigt med en bredere approach for at udvirke, at det, der i særlig grad kendetegnede ENP-approachen, slog fuldt igennem, at der blev sikret forbindelserne med nabolandene større synlighed, at der blev sikret optimal sammenhæng i bistanden til partnerlandene, og at ydelsen af bistanden blev forenklet yderligere. Dette er ensbetydende med en udvidelse af anvendelsesområdet for ENPI, således at det dækker hele den finansielle bistand til de lande, der er omfattet af den europæiske naboskabspolitik.

ENPI bør via større politisk, sikkerhedsmæssigt, økonomisk og kulturelt samarbejde bidrage til at forhindre, at der opstår nye skel mellem EU og dets naboer, og give modtagerne et tilbud om at deltage i forskellige EU-aktiviteter. Det bør navnlig fokusere på en gennemførelse af

⁶ I denne sammenhæng vil der blive taget hensyn til de krav i EU-politikkerne, som skal opfyldes af nye kandidatlande og førkandidatlande.

⁷ KOM (2004) 373, Den europæiske naboskabspolitik – strategidokument.

ENP-handlingsplanerne, der er fælles udarbejdede dokumenter, som indeholder en prioritering, hvis virkeliggørelse vil bringe partnerlandene tættere på Den Europæiske Union.

Dets anvendelsesområde strækker sig længere end til fremme af bæredygtig udvikling, økonomisk vækst og fattigdomsbekæmpelse. Det omfatter massiv støtte til foranstaltninger, der tager sigte på gradvis økonomisk integrering, dybere politisk samarbejde, der omfatter tilpasning af lovgivningen, institutionsopbygning, deltagelse i EU-programmer og -organer, samkøring og udvikling af fælles infrastruktur. For at gøre bistanden mere effektiv vil det også bygge videre på de erfaringer, der er indhøstet med udvidelsen, og benytte lignende tekniske instrumenter såsom parvist samarbejde eller TAIEX.

Både IPA og ENPI vil omfatte en særlig komponent til fremme af samarbejde (CBC) på tværs af grænsen mellem det pågældende tredjeland og den pågældende medlemsstat. Denne komponent vil kombinere de mål, der følger af den eksterne politik og den økonomiske og sociale samhørighed, og fungere på grundlag af en fælles metode og en harmoniseret forvaltning baseret på principper såsom flerårig programmering, partnerskab og samfinansiering. Midlerne vil efter planen blive taget fra udgiftsområderne samhørighedspolitik og ekstern politik i de foreslåede finansielle overslag. Udgiftsområdet samhørighedspolitikens bidrag til ENPI og IPA vil efter planen blive opdelt på de berørte medlemsstater og bidrage til de samlede ressourcer fra strukturfondene og samhørighedsfonden under hensyntagen til loftet på 4 %.

- Instrumentet “udviklingssamarbejde og økonomisk samarbejde”

Det nye instrument vil udgøre det vigtigste middel til støtte for udviklingslandenes bestræbelser for at gøre fremskridt hen imod millennium-udviklingsmålene. Den periode, der er omfattet af de kommende finansielle overslag, er et afgørende hjælpemiddel i bestræbelserne for at virkeliggøre disse mål i 2015. Instrumentets anvendelsesområde vil være alle lande, territorier og regioner, hvortil der ikke vil blive ydet bistand via IPA eller ENPI.

Det vil i sine forskellige former og med sine forskellige regler omfatte udviklingssamarbejde og økonomisk samarbejde med partnerlande og -regioner samt globale og horisontale initiativer i henhold til traktatens artikel 179 og 181 A.

Det vil omfatte successorinstrumentet til 9. EUF, som udløber i 2007. Kommissionen har faktisk foreslået, at der ikke fortsættes med en 10. EUF, men at bistanden til AVS-staterne fuldt ud lægges ind under de generelle samarbejdsinstrumenter. Dette forventes at gøre bistanden til AVS-staterne mere effektiv (forhandlingerne om landestrategier vil omfatte al bistand), mere responsiv og mere efficient (administrative besparelser, ikke kun for Kommissionens tjenestegrene, men først og fremmest for modtagerlandene og samtlige involverede parter). Den nytteværdi, der opnås ved at optage AVS-bistanden i budgetrammen under EU's budgetmyndigheds fulde kontrol, er behandlet i en særskilt meddelelse fra Kommissionen fra oktober 2003⁸.

Det skal ligeledes dække de områder, der er fastsat i aftaler og andre bilaterale instrumenter med partnerlande eller i samarbejdsagendaer, der er aftalt med partnerlande, såsom styrkelse af de forskellige sociale tjenester (sundhed, uddannelse), bidrag til de centrale infrastrukturer, de er nødvendige for at sikre varig økonomisk og social udvikling (transport, offentlige

⁸ KOM(2003) 590.

værker, telekommunikation...), sikring af bæredygtig udvikling af landdistrikter og fødevarer sikkerhed i disse forskellige fremtrædelsesformer (landbrugsreform, miljø osv.) inkl. egnede foranstaltninger til sikring af en reform af sukkerprotokollen⁹, bidrag til udvikling af en effektiv privat sektor, som kan fungere i overensstemmelse med de globale handelsregler og principperne for en markedsøkonomi (inkl. en institutionsopbygning, der mere specifikt er rettet mod dette mål), fremme af god regeringsførelse, retsstat, respekt for menneskerettighederne og demokratisering, støtte til institutionsopbygning, forvaltning af asyl- og migrationsstrømme, afklaring af sikkerhedsspørgsmål såsom bekæmpelse af ulovlig handel, kriminalitet og terrorisme, afklaring af spørgsmål vedrørende nuklear sikkerhed, bidrag til udvikling af medier og kommunikationssektorer samt støtte til økonomisk og kulturelt samarbejde med mere avancerede lande.

Det vil omfatte en mulighed for en hurtig og integreret imødekommenelse af overgangsbehov efter kriser.

3.4.2 *Instrumenter, der reagerer på kriser*

- Stabilitetsinstrumentet

Før der indsættes andre instrumenter, vil dette instrument gøre det muligt for EU at:

- reagere effektivt, øjeblikkeligt og integreret på kriser og ustabilitet via ét finansieringsinstrument, som bygger på den nytteværdi, der er demonstreret af den hurtige reaktionsmekanisme, indtil programmeringen under et af de generelle instrumenter for samarbejde og bistand kan genoptages
- afklare globale og regionale grænseoverskridende udfordringer for civilsamfundet såsom bekæmpelse af ulovlig handel, organiseret kriminalitet og terrorisme, hvor sådanne foranstaltninger skal træffes som reaktion på kriser
- afklare spørgsmål om nuklear sikkerhed, hvor sådanne foranstaltninger skal træffes som reaktion på kriser
- udvikle en kapacitet på området international fredsbevarelse i partnerskab med regionale organisationer og i overensstemmelse med den aftalte politik, der er fastlagt for fredsfaciliteten for Afrika, og henstillingerne i Brahimi-rapporten
- udsende valgbistandsmissioner til lande, hvortil det er for farligt at udsende valgobservatørmmissioner.

Instrumentet danner desuden ramme om reaktioner på nye policy-initiativer, der støttes af Unionen i overensstemmelse med forordningens mål, hvor dette supplerer foranstaltninger, der træffes under de øvrige instrumenter for ekstern aktion.

De eksisterende retlige begrænsninger i traktaterne¹⁰ gør det ikke muligt at oprette ét instrument på tværs af søjlerne til at tage sig af alle disse aspekter.

⁹ Disse foranstaltninger er omhandlet i Kommissionens meddelelse til Rådet og Europa-Parlamentet om virkeliggørelse af en bæredygtig landbrugsmodel for Europa via den nye fælles landbrugs politik – reform i sukkersektoren (KOM(2004) 499).

¹⁰ Denne begrænsning vil bestå, også selv om forfatningen vedtages.

Stabilitetsinstrumentet vedrører derfor udelukkende foranstaltninger under første søjle. Foranstaltningerne under anden søjle vil fortsat blive truffet i FUSP's regi, og anvendelsesområdet herfor vil blive fastlagt af Rådet på et individuelt grundlag, ligesom det er tilfældet i øjeblikket.

- Instrumentet for humanitær bistand

Det foreslås, at det nuværende format for EU's humanitære bistand, der anses for at være tilstrækkeligt veldefineret med hensyn til anvendelsesområde og mål og opnår gode resultater med hensyn til ydelse og effektivitet, bibeholdes.

Dog foreslås det som led i forenklings- og rationaliseringsprocessen, at andre aktiviteter af humanitær karakter optages i instrumentet for humanitær bistand. Dette vedrører bl.a. fødevarerhjælpsaktiviteter og humanitære aspekter ved bistand til hjemstedsfordrevne.

- Makrofinansiel bistand (MFA)

Siden MFA blev indført i 1990, har den været et effektivt instrument for økonomisk stabilisering og et lokomotiv for strukturreformer i modtagerlandene. Den skal opretholdes og udbygges som følge af de voksende potentielle behov, navnlig i den udvidede Unions nabolande: det vestlige SNG (Moldova, Ukraine, Belarus), Kaukasus og de Middelhavslande, der ikke er medlemsstater.

Så længe forfatningstraktaten ikke er trådt i kraft, vil instrumentet blive forvaltet ved ad hoc-afgørelser truffet af Rådet i henhold til traktatens artikel 308.

3.4.3 *De eksterne aspekter ved de interne politikker*

Gennemførelsen af interne politikker i lande uden for Unionen er også et kritisk aspekt ved Unionens eksterne forbindelser. Det er afgørende vigtigt, at en politisk sammenhæng og en tematisk synlighed for de pågældende interne politikkers vedkommende (navnlig uddannelse, miljø, indvandring og asyl, told og beskatning samt netværker) er forenelig med en overordnet sammenhæng i de eksterne forbindelser (som fastlagt i landestrategier eller regionale strategier).

De 3 generelle instrumenter, der foreslås på området eksterne forbindelser, bør omfatte alle policy-områder, enten som en overordnet tematisk linje eller i sammenhæng med den policy-mix, der fastlægges for et givet tredjeland. Som hovedregel er der derfor ikke behov for særskilte retlige instrumenter for de eksterne aspekter ved de interne politikker, hvis der i det eksterne retlige instrument er indsat egnede tilsvarende bestemmelser, som skal dække den pågældende tematiske politiks særlige krav og bevare deres identitet. I de relevante instrumenter vil der blive indsat egnede og komplette bestemmelser, som sikrer, at de eksterne aspekter ved de interne politikker er behørigt omfattet, således at foranstaltninger til støtte for policy-områder såsom miljø, asyl og indvandring, uddannelse, transport samt told og beskatning er dækket. Særlig anerkendelse vil blive givet foranstaltninger til støtte for tertiæruddannelse (TEMPUS) med hovedvægten lagt på mobilitet. I nogle tilfælde vil en videreførelse af policy-målene forudsætte, at midlerne ikke programmeres geografisk, fordi de skal virkeliggøre multilaterale mål, f.eks. at gøre

det muligt for EU at fremme sine miljømål i den multilaterale sammenhæng uafhængigt af de individuelle modtageres prioritering.

Forvaltningen vil derfor efter planen blive delt mellem generaldirektoraterne for intern politik og generaldirektoraterne for eksterne anliggender: dette forudsætter fælles programmering og GD RELEX' varetagelse af formandskabet for den relevante politik bistået af det pågældende GD for intern politik eller skiftende formandskab. GD AIDCO's udvælgelse og evaluering af projekter vil involvere det relevante GD for intern politik.