



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 10.2.2004
COM(2004) 101 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD EN HET EUROPEES
PARLEMENT**

Bouwen aan onze gemeenschappelijke toekomst

Beleidsuitdagingen en begrotingsmiddelen in de uitgebreide Unie 2007-2013

INHOUDSOPGAVE

I	<i>Prioriteiten voor de uitgebreide Europese Unie</i>	6
A.	Duurzame ontwikkeling	6
1.	Concurrentiekracht ter bevordering van groei en werkgelegenheid: de noodzaak de objectieven van Lissabon te verwezenlijken	7
2.	Een grotere cohesie ter bevordering van groei en werkgelegenheid	16
3.	Duurzaam beheer en bescherming van natuurlijke hulpbronnen: landbouw, visserij en milieu	19
B.	Inhoud geven aan het Europese burgerschap	21
1.	Ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid	21
2.	Toegang tot basisgoederen en -diensten	23
3.	Burgerschap in de praktijk: Europese cultuur en diversiteit stimuleren	23
C.	De EU als mondiale partner	24
1.	EU-nabuuerschap	25
2.	De EU als partner voor duurzame ontwikkeling	26
3.	De EU als mondiale speler	26
4.	Beleidsmix	27
II.	<i>Afstemming van middelen en doelstellingen</i>	28
1.	Bestaande verplichtingen	28
2.	Nieuwe financiële eisen	29
III.	<i>Doelstellingen bereiken: instrumenten en bestuur</i>	33
A.	Routekaart	33
B.	Vereenvoudiging van de instrumenten voor betere resultaten	34
IV.	<i>Nieuw financieel kader 2007-2013</i>	36
A.	Periode	36
B.	Indeling en ontwikkeling van de uitgaven	37
C.	Flexibiliteit	38
V.	<i>Financieringsregeling</i>	39
A.	Stelsel van eigen middelen	39
B.	Correctie van wanverhoudingen in de begroting	39

Bijlagen

"De toekomst, die moet je niet voorspellen, maar mogelijk maken."

Antoine de Saint-Exupéry

INLEIDING

De Europese Unie staat aan het begin van haar grootste succes sinds vlak na de tweede wereldoorlog de Europese integratie op gang kwam - de historische hereniging van het continent. Na de geslaagde voltooiing van de interne markt en de invoering van de euro zal Europa nu verenigd streven naar democratie, vrijheid, vrede en vooruitgang.

Deze uitgebreide Europese Unie biedt ongekennde mogelijkheden voor grotere welvaart en een betere levenskwaliteit voor onze burgers, zodat zij en hun kinderen in een betere wereld kunnen leven. Het is nu zaak dit streven in daden om te zetten en ervoor te zorgen dat de Europese Unie alle kansen grijpt die haar door de uitbreiding worden geboden en aan de verwachtingen van haar bevolking beantwoordt.

De verplichting om nieuwe financiële vooruitzichten voor de periode na 2006 vast te stellen is een gelegenheid om de uitgebreide Europese Unie een ware politieke doelbewustheid te geven alsmede de middelen om dit streven te realiseren. Acties op Europees niveau en acties op nationaal niveau moeten elkaar daarbij aanvullen.

Wij moeten gezamenlijk streven naar een Europa waar de culturele en nationale diversiteit van elke lidstaat wordt gerespecteerd, waar de nationale identiteit belangrijk is, maar waar tegelijk de Europese identiteit en de politieke wil om gemeenschappelijke doelen te bereiken op hun waarde worden geschat. Een door solidariteit en partnerschap gekenmerkt Europa, waar men samen een duurzame welvaart kan opbouwen. Een Europa waar de burgers vertrouwen hebben in de toekomst. Een Europa dat in de wereld iets te zeggen heeft.

Natuurlijk zien wij ons voor deze uitdaging gesteld in een wereld vol problemen en bij grote interne onzekerheid. Recente gebeurtenissen hebben twijfel gewekt over het vermogen van de Europese Unie daadkrachtig op te treden.

Het geven van een grondwet aan Europa is een krachtig signaal en een symbolische daad, maar is tot dusver nog geen werkelijkheid geworden. De Europese Unie moet verdere stappen zetten op weg naar integratie en moet vermijden dat zij verwordt tot een logge organisatie voor intergouvernementele samenwerking. Daarom hebben wij de grondwet nodig en de instrumenten om snel beslissingen en maatregelen te kunnen nemen, zodat wij vooruitgang kunnen boeken zonder dat afbreuk wordt gedaan aan de evenwichtige machtsverdeling volgens de communautaire methode. Voor de toekomst van Europa blijft overeenstemming over een nieuwe grondwet dus van essentieel belang.

Op economisch vlak moet Europa moed tonen bij haar aanpak van de problemen. Onze burgers verwachten dat de Europese Unie op de economische integratie voortbouwt en het grootste economische en handelsgebied ter wereld omvormt tot een ruimte van grotere groei en welvaart. De economische prestaties van Europa steken slecht af bij die van anderen. Sinds 1995 bedraagt de groei voor EU15 gemiddeld 2,2%, in vergelijking met 3,6% voor de wereld en 3,2% voor de Verenigde Staten. De feiten wijzen erop dat de Europese economie verder achteruit zal gaan, tenzij nu maatregelen worden genomen. Hoe langer de prestaties van de Europese economie achterblijven, hoe meer twijfels er zijn over haar vermogen één van de hoekstenen van de politieke legitimiteit tot stand te brengen, namelijk welvaart. Krachtige, gecoördineerde en coherente actie is nodig om deze trend om te buigen.

Europa moet een grote bijdrage leveren aan de internationale strijd voor vrede en tegen het terrorisme, maar meningsverschillen over belangrijke internationale vraagstukken hadden in dit verband een ontnuchterend effect.

De vraagstukken aanpakken of het spoor bijster raken, dat is de ware keuze waarvoor de Unie en de lidstaten zich zien gesteld. De kosten van nietsdoen zijn groot, en zullen in de toekomst nog toenemen.

Er is een nieuwe inzet nodig om het eens te worden over de doelstellingen die de komende jaren voor het uitgebreide Europa moeten worden nagestreefd en om de middelen voor de verwezenlijking hiervan te verschaffen. Zo niet, dan zullen alle lidstaten daar de schade van ondervinden. Alle overheidsinstanties, zowel de Europees als nationale, moeten samen actie ondernemen om de toegevoegde waarde op elk niveau te optimaliseren en zo voor ieder concrete voordelen te brengen.

De toegevoegde waarde van de Unie ligt in transnationale acties en acties op Europese schaal. Nationale instanties zijn slecht toegerust om alle voordelen of kosten van hun maatregelen te overzien. Doeltreffendheid vereist een grote kritische massa die voor afzonderlijke nationale overheden alleen of door netwerken op nationaal niveau niet haalbaar is.

Deze voordelen kunnen worden bereikt door gemeenschappelijk beleid, zoals vastgelegd in de Verdragen, met een mix van regelgeving, coördinatie en financiële middelen.

De keuzen die bij de volgende financiële vooruitzichten moeten worden gemaakt, betreffen niet alleen geld. Er moet een politieke koers worden ingeslagen op basis van een duidelijke visie van wat wij willen bereiken. Deze keuzen zullen bepalen of de Europese Unie en haar lidstaten in praktijk kunnen brengen wat door de Europese bevolking van hen wordt verwacht.

Hiermee wordt voor de EU-begroting een nieuwe fase ingeluid. Het gaat hierbij niet om een herverdeling van middelen tussen de lidstaten, maar om maximalisering van het effect van ons gemeenschappelijk beleid, zodat de toegevoegde waarde van elke euro die op Europees niveau wordt uitgegeven verder wordt vergroot.

* *
*

De opeenvolgende financiële vooruitzichten zijn steeds de uiting geweest van een politiek project. Bij Agenda 2000, dat de jaren 2000-2006 bestrijkt, ging het er vooral om Europa op de uitbreiding voor te bereiden. Nu de uitbreiding een feit is – ook al moet er nog veel worden gedaan om de nieuwe lidstaten te integreren - moet Europa een nieuwe dynamiek vinden en aan nieuwe verwachtingen voldoen.

Europa moet samenwerken voor meer groei en meer en betere banen. Er bestaat geen wondermiddel om de economische groei in Europa duurzaam te verbeteren. Toch is het duidelijk dat dit probleem ten dele wordt veroorzaakt doordat de groei van de Europese economieën nog niet door innovatie en technologie wordt gestuurd. Sinds Lissabon streeft de EU ernaar om van de Europese Unie een dynamische kenniseconomie met een solide industriële basis te maken, met doelstellingen die een stijging van de groei tot circa 3% per jaar impliceren. Het onvermogen van de Unie en haar lidstaten om deze doelstelling te halen geeft er blijk van hoe onze maatregelen tot dusver tekortgeschoten zijn.

De strategie van Lissabon en de interne markt vereisen een doeltreffend economisch bestuur om het evenwichtig pakket van economische, sociale en milieuvoordelen, die essentieel zijn voor een duurzame ontwikkeling en die ervoor zorgen dat de Europeanen de veranderingen met vertrouwen tegemoet kunnen zien, te verwezenlijken.

Groei moet worden onderbouwd door solidariteit. Concurrentiekracht en cohesie versterken elkaar. De bestaansgrond van het cohesiebeleid van de Unie is het streven naar solidariteit tussen alle regio's en burgers. In het verleden heeft dit beleid zijn waarde bewezen en nu moet het zijn werk doen in een Unie die vanuit economisch oogpunt diverser is dan ooit. Dat betekent dat de maatregelen van dit beleid op een aantal specifieke initiatieven moeten zijn toegespitst en dat met relatieve verschillen en behoeften rekening moet worden gehouden.

De vruchten van de groei moeten worden gebruikt om de Europeanen door het proces van verandering heen te loodsen. De Europese sociale dialoog moet dan ook worden versterkt en beter in het openbaar beleid worden geïntegreerd, zodat alle economische actoren gemakkelijker op de veranderingen kunnen anticiperen en zich kunnen aanpassen.

Het Europees burgerschap moet concrete rechten en plichten garanderen, in het bijzonder vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid, en toegang geven tot elementaire openbare diensten op Europees niveau. De voordelen die voor burgers uit het EU-lidmaatschap voortvloeien zijn niet beperkt tot de vrijheden van verkeer en vereisen prioritaire aandacht. Europa is een ruimte waar de openbare vrijheden en individuele rechten en plichten op Europees niveau volop in ontwikkeling zijn, terwijl de culturele diversiteit niets aan belang inboet en voortdurend moet worden gesteund en aangemoedigd. De culturele diversiteit houdt de Europese eenheid in stand. De Unie moet de inspanningen van de lidstaten dan ook aanvullen en ervoor zorgen dat de voordelen van een Europa zonder grenzen voor iedereen in gelijke mate beschikbaar en toegankelijk zijn.

Europa moet een mondiale speler van gewicht zijn. De belangrijke rol van Europa in de wereld, te beginnen met zijn verantwoordelijkheid tegenover zijn burens, staat buiten kijf. In het debat over de toekomst van Europa bijvoorbeeld werd die rol als een gegeven beschouwd. Er wordt steeds meer van aan Europa verwacht, of dat nu is op het gebied van de ontwikkelingssteun, het handelsbeleid, het buitenlands en veiligheidsbeleid of de externe aspecten van ander beleid.

Ook is het duidelijk dat Europa op internationaal vlak veel minder gewicht in de schaal legt dan op grond van zijn economisch belang en politieke potentieel mag worden verwacht. Alleen door een doeltreffend gemeenschappelijk optreden kunnen wij onze waarden en politieke verklaringen in daden omzetten. Wij zullen nooit goed op crisissituaties in Europa en elders kunnen reageren, als wij daartoe niet de gemeenschappelijke instrumenten hebben en de middelen om die instrumenten in te zetten. Als continentale en mondiale speler moet de EU zich opgewassen tonen tegen de groeiende uitdagingen en verantwoordelijkheden van haar regionale leiderschap.

* *

*

Het volgende financiële kader van de Europese Unie moet voor voldoende stabiliteit zorgen om de politieke doelstellingen van de Unie op meerjarenbasis steunen. Het moet gericht zijn op de verwezenlijking van concrete, specifieke prioriteiten die alle lidstaten en burgers ten

goede komen. Dat betekent dat de verhouding tussen maatregelen op nationaal niveau en maatregelen op EU-niveau moet worden geoptimaliseerd.

Gemeenschappelijk beleid kan en moet een centrale rol blijven spelen bij de verwezenlijking van de doelstellingen van de uitgebreide Unie. Gemeenschappelijk beleid is geen vrijblijvende keuze, maar essentieel omdat op de betrokken gebieden alleen gemeenschappelijke actie op Europees niveau tot het gewenste resultaat kan leiden.

Het EU-beleid is van oudsher vooral gericht op de landbouw, op cohesie, op de verwezenlijking van een geïntegreerde interne markt en op de totstandbrenging van macro-economische stabiliteit. Op die gebieden is het een groot succes geweest. Het is niet juist om zich nu van die gebieden af te wenden waar het beleid al is aangepast om op dat succes voort te bouwen en in nieuwe behoeften te voorzien. De overeenkomst over de hervorming en financiering van het landbouwbeleid toont aan dat de lidstaten dit standpunt delen. De Unie moet haar acties op die gebieden nu verder rationaliseren en tot de nieuwe lidstaten uitbreiden. Aangezien de uitbreiding echter een asymmetrisch effect op de gemeenschappelijke begroting zal hebben – de uitgaven zullen meer stijgen dan de inkomsten – vereist alleen al het behoud van het "acquis" een grotere financiële inspanning.

Het gapende gat tussen de ambitieuze doelen waartoe men zich op het hoogste politieke niveau verplicht en de praktische uitvoering ervan mag niet nog groter worden. Op vele van de nieuwe belangrijke gebieden wordt de Unie verlamd door een gebrek aan politieke daadkracht en door een gebrek aan middelen, zodat de beloften van de lidstaten op niets uitdraaien. De politieke doelen van de Unie en de verwachtingen die aan haar worden gesteld vereisen evenredige middelen, ook op financieel gebied. Doel moet zijn om de openbare gelden zo efficiënt mogelijk te besteden en om ervoor te zorgen dat nationale en Europese inspanningen samen meer zijn dan de som van hun delen.

I PRIORITEITEN VOOR DE UITGEBREIDE EUROPESE UNIE

Er zijn drie prioriteiten voor de volgende financiële vooruitzichten:

- (1) De interne markt moet worden voltooid, zodat deze zijn volle bijdrage kan leveren aan het bredere streven naar **duurzame ontwikkeling** en het economisch, sociaal en milieubeleid hiervoor kan mobiliseren. In dit kader passen ook de concurrentiekracht, cohesie en het duurzame beheer en de bescherming van natuurlijke hulpbronnen.
- (2) Het politieke begrip "**Europees burgerschap**" stoelt op de voltooiing van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid en op de toegang tot elementaire publieke goederen.
- (3) Europa moet zich op basis van zijn fundamentele waarden op coherente wijze als **mondiale partner** profileren en zijn regionale verantwoordelijkheden waarnemen, de duurzame groei bevorderen en aan de civiele en strategische veiligheid bijdragen.

A. Duurzame ontwikkeling

De interne markt vormt de basis voor groei. Voor een grotere welvaart van de Europese burgers op basis van Europese waarden is het echter noodzakelijk dat de Europese Unie tot een dynamische kenniseconomie met duurzame economische groei en een grotere sociale

samenhang wordt gemaakt. Dat is de kern van de strategie van Lissabon, waartoe in 2000 het startsein werd gegeven.

Om de agenda van Lissabon meer gewicht te geven en deze uit te voeren moeten de concurrentiekracht en cohesie worden aangepakt, twee aspecten die elkaar wederzijds versterken.

Voor een duurzame toename van de welvaart van Europese burgers is het noodzakelijk dat:

- van de Europese Unie een dynamische, groeigerichte kenniseconomie wordt gemaakt;
- in de context van de uitgebreide Unie een grotere cohesie wordt nagestreefd;
- de concurrentiekracht van onze landbouw en de plattelandsontwikkeling worden versterkt en een duurzame exploitatie van de visvoorraden en de kwaliteit van het milieu worden gewaarborgd.

1. Concurrentiekracht ter bevordering van groei en werkgelegenheid: de noodzaak de objectieven van Lissabon te verwezenlijken

Als wij van groei een prioriteit willen maken, moeten het beleid en de begrotingen van de lidstaten en de EU daarop worden afgestemd. Europa moet dynamischer worden met betere verbindingen. In dat verband is een ingrijpende beleidswijziging vereist om de fysieke infrastructuur en de kennisinfrastructuur van Europa te ondersteunen. Er moeten dus maatregelen worden genomen om het onderzoek te verbeteren, de ondernemingsgeest en innovatie te stimuleren, Europese netwerken tot stand te brengen en meer gewicht te geven aan het onderwijs. Anders zal het onmogelijk zijn een concurrerende industriële basis in stand te houden. Tegelijk is het nodig dat aan werknemers nieuwe collectieve garanties worden gegeven en dat wordt geprobeerd op veranderingen in de wereldeconomie en wereldhandel te anticiperen en zich tijdig hieraan aan te passen.

De doelstellingen:

- bevordering van de concurrentiekracht van ondernemingen in een volledig geïntegreerde interne markt;
- intensivering van de Europese inspanning inzake onderzoek en technologische ontwikkeling;
- verbinding van Europa door middel van EU-wijde netwerken;
- verbetering van de kwaliteit van onderwijs en opleiding;
- agenda voor het sociaal beleid: de Europese samenleving helpen op de verandering te anticiperen en die aan te kunnen.

a) *Bevordering van de concurrentiekracht van ondernemingen in een volledig geïntegreerde interne markt*

Voor de verwezenlijking van zijn ambitieuze doel om de groei te doen stijgen en tegelijk cohesie en milieuvriendelijke investeringen te bevorderen, moet Europa een coherente aanpak van de concurrentiekracht ontwikkelen om het nog onbenutte potentieel van de interne markt

te ontsluiten. De Unie kan de inspanningen van de lidstaten bevorderen en coördineren en aan de resultaten hiervan bijdragen en deze aanvullen.

De maatregelen van de Europese Unie ter verbetering van het ondernemingsklimaat en ter verhoging van de productiviteit kunnen zijn gericht op:

- **voltooiing, verbetering en beheer van de interne markt:** verdere wetgevende werkzaamheden zullen erop gericht zijn de resterende belemmeringen voor volledige marktintegratie uit de weg te ruimen. Bovendien is de interne markt op een aantal specifieke gebieden, zoals de netwerkindustrieën of diensten, nog lang geen feit. Het beheer van de interne markt op gebieden als geneesmiddelen of chemische stoffen, door middel van agentschappen of door Europees normalisatie, zal ook in de uitgebreide Unie een danige inspanning vergen. De uitbreiding hiervan tot buurlanden zal een extra uitdaging vormen;
- **behoud en verbetering van de concurrentiekracht van het bedrijfsleven** om de productiviteitstoename te vergroten en de internationale concurrentiepositie te versterken. Dit vereist onder meer een nieuwe aanpak van de communautaire en nationale wetgeving met volledige toepassing van de beginselen voor een "betere wetgeving", waaronder een beoordeling van het effect van de wetgeving en het regelgevingsklimaat op de concurrentiepositie van het Europese bedrijfsleven;
- **bevordering van de ondernemingsgeest en van de ontwikkeling van kleine bedrijven:** door een verdere verbetering van de financieringsmogelijkheden en de beschikbaarheid van Europese bedrijfsondersteunende diensten zullen ondernemingen beter in staat zijn om op de uitgebreide interne markt zaken te doen en met ondernemingen uit andere landen te concurreren;
- **bijdrage aan een betere benutting van het innovatiepotentieel van ondernemingen** door de mobilisatie van relevante actoren en middelen. Bedrijven, en met name jonge innovatieve ondernemers, zullen baat hebben bij de bevordering van **technologieoverdracht** door middel van kennisstromen en innovatienetwerken. Het innovatiebeleid zal ook investeringen in innovatie, **organisatorische verandering** en **innovatieve ontwerp** oplossingen stimuleren. Door betere voorwaarden te scheppen voor gemeenschappelijke benaderingen, grensoverschrijdende en regionale activiteiten en EU-wijde netwerken kan worden bijgedragen tot de ontwikkeling en verspreiding van een innovatievriendelijk regelgevingsklimaat;
- een meer systemische benadering van de **informatiemaatschappij** op basis van een mix van **onderzoeksbeleid, regelgeving** en **invoeringsstrategieën** is absoluut noodzakelijk om de productiviteitskloof te dichten. Particuliere en overheidsinvesteringen in informatie- en communicatietechnologieën zijn immers van groot belang voor een verbetering van de productiviteit, concurrentiekracht en efficiëntie;
- investeringen in de toepassing van informatie- en communicatietechnologieën bij **openbare diensten** in de lidstaten worden voor de periode tot 2011 op circa € 50 miljard voor zuiver nationale acties geschat. Er zullen extra middelen nodig zijn om door middel van de invoering van deze technologieën ook de efficiëntie, doeltreffendheid en interoperabiliteit van pan-Europese openbare diensten te verbeteren. Betrokken openbare sectoren zijn bijvoorbeeld volksgezondheid, milieu, cultuur, onderwijs en veiligheid.

– **bevordering van de invoering van eco-efficiënte technologieën**, die de gevolgen voor het milieu kunnen beperken en tegelijk tot de concurrentiekracht en groei kunnen bijdragen. Er bestaan al vele, mogelijk belangrijke, milieutechnologieën waarvan niet voldoende gebruik wordt gemaakt, omdat men aan bestaande technologieën vastzit of moeilijk toegang heeft tot financiering, of ook omdat beleggers niet voldoende met deze technologieën vertrouwd zijn of de prijssignalen een vertekend beeld geven. Op basis van het actieplan inzake milieutechnologieën kunnen deze technologieën worden bevorderd door middel van marktinstrumenten en gerichte beleidsinitiatieven om de innovatie op dit gebied te stimuleren. Dit aspect moet in EU-instrumenten op het gebied van onderzoek, demonstratie en innovatie alsook in het regionaal beleid en de externe samenwerking worden geïntegreerd.

b) *Intensivering van de Europese inspanning inzake onderzoek en technologische ontwikkeling*

Onderzoek en technologische ontwikkeling is duidelijk een gebied waar de EU-begroting een verschil kan en moet maken. Het Europese onderzoek is nog altijd te versnipperd en te verdeeld en er wordt onvoldoende samengewerkt met onderzoekers buiten Europa. Bovendien besteedt Europa slechts 2% van zijn BBP aan onderzoek, in vergelijking met 2,7% in de Verenigde Staten en meer dan 3% in Japan. Europa slaagt er niet in de beste onderzoekers ter wereld aan te trekken en vele eminente Europese wetenschappers kiezen er nog altijd voor in de VS te werken. Het is essentieel dat wij dit probleem aanpakken, als wij willen dat onze productiesector beter in staat is van de nieuwe internationale arbeidsverdeling profijt te trekken.

Om van Europa een lichtend voorbeeld op kennisgebied te maken dat onderzoekers en investeringen aantrekt, moeten de hindernissen die op dit gebied door de versnipperde nationale programma's worden opgeworpen, uit de weg worden geruimd. Kwalitatieve verbeteringen zijn echter niet voldoende. Het onderzoek zal ook moeten worden geïntensiveerd. Dat betekent dat de Unie tegelijk drie doelen moet nastreven, die met elkaar verband houden en elkaar aanvullen:

- **totstandbrenging van een "Europese onderzoeksruimte"**, die als een interne markt voor onderzoek en technologie fungeert en waar het nationale en regionale onderzoek en beleid beter op elkaar kunnen worden afgestemd, teneinde een halt toe te roepen aan de huidige versnippering en duplicatie van onderzoek in Europa;
- ertoe bijdragen dat de **Europese uitgaven voor onderzoek in 2010 3% van het BBP van de Unie** bedragen, waarvan 1% uit publieke bronnen en 2% uit de particuliere sector;
- **ondersteuning en intensivering van het onderzoek** in Europa door de verlening van directe financiële steun op Europees niveau in aanvulling op de nationale programma's, teneinde ertoe bij te dragen de eerste twee doelen te bereiken.

Financiële steun op EU-niveau voegt een aanzienlijke waarde aan het onderzoek toe, omdat hierdoor gemakkelijker een kritische massa van financiële en personele middelen wordt bereikt, omdat expertise en creativiteit door middel van uitwisselingen, netwerken, samenwerking en concurrentie op Europese schaal worden gestimuleerd en omdat de Europese capaciteiten en prestaties hierdoor zichtbaarder worden.

Er is dan ook veel voor te zeggen de kredieten voor het EU-onderzoek, die momenteel 0,04% van het BBP belopen, aanzienlijk te verhogen om te helpen de resterende kloof met de

nagestreefde 1% voor investeringen uit publieke bron te overbruggen en om de nationale uitgaven aan te vullen en nauw hierop aan te sluiten. De Unie moet zich daarbij op vijf hoofdthema's concentreren, die overeenkomen met vijf belangrijke vraagstukken waarvoor Europa zich op onderzoeksgebied gesteld ziet:

- bevordering van de dynamiek, expertise, creativiteit en productiviteit van het Europese onderzoek door de **financiële ondersteuning van projecten van afzonderlijke onderzoeksteams, die niet op nationaal maar op Europees niveau op concurrerende basis zijn geselecteerd**, met name voor fundamenteel onderzoek, teneinde in nauwe samenwerking met de wetenschapswereld nieuwe wetenschappelijke mogelijkheden en onderwerpen te verkennen;

Daartoe zal - bijvoorbeeld naar het model van de National Science Foundation in de VS - een Europees fonds worden opgericht voor de toekenning van subsidies aan zeer vooraanstaande afzonderlijke onderzoeksteams die op Europees niveau worden geselecteerd en die onderzoek doen op gebieden als geavanceerde wiskunde of kwantumfysica, teneinde nieuwe doorbraken in informatica en software te bevorderen.

- versterking van de Europese **onderzoekscapaciteiten** door de bevordering van het ontwerp, de ontwikkeling en het gebruik van essentiële onderzoeksinfrastructuren van Europese omvang en van Europees belang, alsmede ontwikkeling van menselijke hulpbronnen op het gebied van onderzoek en technologie door de bevordering van opleidingen, de verwijdering van belemmeringen voor pan-Europese wetenschappelijke loopbanen en de stimulering van de transnationale mobiliteit van onderzoekers. Deze acties moeten worden gecoördineerd met de maatregelen in het kader van het cohesiebeleid;

Tot dit soort onderzoekscapaciteiten behoren bijvoorbeeld Europese faciliteiten voor grote lasers en neutronenbronnen voor het materieonderzoek en biomedische toepassingen, Europese biowetenschappelijke databanken op het gebied van de genomica, en verbetering van de Europese onderzoeksnetwerken en computerinfrastructuur. Op het gebied van de menselijke hulpbronnen zou de steun onder meer bestaan uit breedschalige programma's ter ondersteuning van jonge en gevestigde wetenschappers in Europa.

- oprichting van pan-Europese **publiek-private partnerschappen** voor technologisch onderzoek door middel van gemeenschappelijke initiatieven op basis van **technologische platforms** waarin openbare en particuliere belanghebbenden samenkomen, teneinde gemeenschappelijke prioriteiten voor onderzoek op vanuit industrieel oogpunt relevante gebieden vast te stellen en uit te voeren naar het model van het Europese groei-initiatief;

Dergelijke partnerschappen kunnen bijvoorbeeld worden gevormd voor de ontwikkeling van een nieuwe generatie schone en rendabele vliegtuigen tegen 2020, de ontwikkeling van waterstofnetwerken en brandstofcellen, de beheersing van elektronica op nanoschaal, investeringen in toekomstige mobiele en draadloze technologieën en toepassingen, een grotere inspanning op het gebied van ingebede systemen, alsmede voor nieuwe technologieën op het gebied van de zonne-energie en voor een gecoördineerde Europese onderzoeksinspanning op het gebied van de geavanceerde scheikunde, met het oog op vele verschillende industriële toepassingen en sociale doeleinden.

- stimulering van de ontwikkeling van Europese expertisecentra, op basis van **netwerken en samenwerking** op laboratoriumniveau, door steun te verlenen voor transnationale netwerken en projecten op middelgrote schaal via de nieuwe instrumenten van het zesde

EU-kaderprogramma voor onderzoek, die op grond van de ervaringen zullen worden bijgesteld;

Hierbij gaat het om de ondersteuning van Europese expertisecentra op gebieden als milieu- en klimaatonderzoek, informatie- en communicatietechnologieën, medisch en levensmiddelenonderzoek of onderzoek naar nieuwe materialen en industriële processen, door de totstandbrenging en bevordering van samenwerking tussen vooraanstaande Europese laboratoria in Europese "expertisenetwerken" en van gezamenlijk onderzoek naar precieze en nauwkeurig omschreven onderwerpen in het kader van "geïntegreerde projecten".

- verbetering van de **coördinatie van nationale en regionale onderzoekprogramma's en nationaal en regionaal onderzoeksbeleid** door middel van specifieke netwerksystemen, teneinde een kritische massa van middelen tot stand te brengen, het aanvullend karakter van nationale activiteiten te versterken en de samenhang tussen de openbare onderzoeksagenda's in Europa te verbeteren. Dit moeten worden bereikt door het stimuleren van uitwisselingen, de wederzijdse openstelling van programma's en gemeenschappelijke initiatieven.

Nationale programma's op gebieden als kanker, de ziekte van Alzheimer, nieuwe ziekten en nanotechnologieën of onderzoeksprojecten betreffende belangrijke sociale en economische vraagstukken, zoals demografie, onderwijs, werkgelegenheid en innovatie, zouden worden samengevoegd.

In nauwe samenhang met haar actie op onderzoeksgebied moet de Unie ook steun geven aan de ontwikkeling van een coherente en krachtige Europese inspanning op twee gebieden die van wetenschap en technologie afhankelijk zijn, namelijk

- **de ruimtevaart:** zij moet haar steun geven aan een Europees ruimtevaartbeleid dat een grotere samenhang tussen Europese en nationale particuliere en openbare inspanningen tot doel heeft. Daarbij moet zij zich concentreren op de ontwikkeling van toepassingen op gebieden als positiebepaling en navigatie, aardobservatie en -monitoring en telecommunicatie. Voorts moet zij de investeringen in O&O op verschillende niveaus coördineren en ertoe bijdragen dat de beleidsdoelstellingen van de EU in samenwerking met gevestigde ruimtevaartmogendheden, zoals Rusland, en met opkomende ruimtevaartmogendheden, zoals China, India en Brazilië, beter worden verwezenlijkt;

Maatregelen op dit gebied zijn afhankelijk van de uitvoering van een Europees ruimtevaartprogramma, dat een belangrijker plaats inruimt voor EU-ruimtevaartprojecten, zoals het systeem voor mondiale monitoring van milieu en veiligheid (GMES).

- **de veiligheid:** zij moet de uitvoering van het EU-beleid steunen door bevordering van het onderzoek dat nodig is om de veiligheid van Europa in al haar vormen te verhogen. Dit sluit aan op de voorbereidende actie die op dit gebied is gestart en waarin door de VS vijf keer meer is geïnvesteerd dan door Europa. Op deze wijze draagt de Commissie bij tot de bredere EU-agenda om het hoofd te bieden aan de uitdagingen en bedreigingen waarvoor Europa zich gesteld ziet. Deze zijn onder meer uiteengezet in de Europese veiligheidsstrategie, waarmee de Europese Raad in december 2003 zijn instemming betuigde. Deze bijdrage van de Commissie vult de acties en inspanningen van de lidstaten en de andere EU-instellingen aan.

Hieronder valt de ontwikkeling van kennis en technologie met een Europese toegevoegde waarde, ten einde met succes op nieuwe bedreigingen van de veiligheid te anticiperen en deze te surveilleren en te beperken – zoals bioterrorisme, cybermisdad en bedreigingen van de mondiale veiligheid - en teneinde de Europese positie in de complexe onderzoeksnetwerken zeker te stellen.

De EU-maatregelen inzake de **verspreiding van onderzoeksresultaten** zullen dienovereenkomstig worden versterkt en **Europa zal intensiever en prominenter deelnemen aan mondiale initiatieven.**

c) *Verbinding van Europa door middel van EU-wijde netwerken*

Tien jaar na de start van het initiatief tot oprichting van trans-Europese netwerken is de ontwikkeling van een kern van belangrijke verbindingen in de EU gestagneerd. Het verkeer op de netwerken neemt echter voortdurend toe en door de uitbreiding zal de weg-, spoorweg- en energie-infrastructuur nog extra worden belast. De kosten van congestie worden op 1% van het BBP geschat en zullen tegen 2020 zijn verdubbeld. Als niets wordt ondernomen, zal het extra verkeer vooral op de wegen terechtkomen, wat zeer negatieve gevolgen zal hebben voor het congestieprobleem, en voor het milieu, de veiligheid en de levenskwaliteit. Als niets wordt ondernomen, zal Europa niet de vereiste verbindingen hebben en zal zijn ontoereikende infrastructuur zijn groeipotentieel beperken.

Goed presterende trans-Europese netwerken zijn een essentiële katalysator voor duurzame mobiliteit van goederen, burgers en energie in de uitgebreide EU. Zij zijn niet alleen bevorderlijk voor de concurrentiekracht, maar ook een concreet symbool van de Europese integratie. De waarde van het onbenutte potentieel van betere vervoersverbindingen voor mensen en ondernemingen wordt op 0,23% van het BBP geschat, wat neerkomt op circa één miljoen vaste banen. Projecten als hogesnelheidsspoorlijnen en het Europese satellietnavigatiesysteem Galileo zullen de Europese industrie een voortrekkersrol geven op het gebied van de geavanceerde technologie.

Maatregelen om een efficiënt en duurzaam vervoerssysteem en een betrouwbare energievoorziening tot stand te brengen zijn dan ook van fundamenteel belang voor de prestaties van de economie. Nietsdoen zou reële kosten met zich meebrengen.

Het rendement van deze investeringen is grensoverschrijdend. Dit versterkt de reflex van nationale regeringen om het Europese perspectief over het hoofd te zien en prioriteit te geven aan nationale programma's, met name wanneer de nationale begrotingen onder zware druk staan. De coördinatie en financiële deelneming op EU-niveau, met speciale aandacht voor grensoverschrijdende projecten, kan in heel Europa voor coherentie en langdurige stabiliteit zorgen en kan de particuliere sector tot meer investeringen aanzetten.

- Bijvoorbeeld, de zogenaamde "snelwegen op zee" kunnen ervoor zorgen dat vracht over zee in plaats van over de weg wordt vervoerd (elk jaar zou tussen Rotterdam en Bilbao 7,6 miljoen ton vracht over zee kunnen worden vervoerd, wat gelijk is aan 10% van het goederenvervoer over de weg op die route). EU-coördinatie is hierbij echter essentieel.
- De Mont-Cenis-spoorwegtunnel tussen Lyon en Turijn zou de huidige capaciteit verdrievoudigen en een aantal van Europa's meest dynamische regio's met het hart van de nieuwe lidstaten verbinden. Maar dit project kan niet van de grond komen zonder steun van de EU.

De kosten van het gehele trans-Europese netwerk worden op € 600 miljard geschat. De nieuwe richtsnoeren voor de trans-Europese netwerken, die in december 2003 een gunstig onthaal in de Europese Raad vonden, leiden tot een betere coördinatie tussen de lidstaten en tot een sterkere concentratie op een lijst van nauwkeurig omschreven prioritaire projecten met exact tijdschema.

Projecten op deze lijst betreffen onder meer de onderlinge koppeling van de nationale hogesnelheidsspoornetten tegen 2012, de ontwikkeling van een kernnet voor het goederenvervoer per spoor in Midden-Europa tegen 2015 en een pakket maatregelen om de havens en het vervoer over land tegen 2010 op elkaar aan te sluiten.

Voor de uitvoering van de 26 prioritaire vervoersprojecten is voor de periode tot 2020 in totaal € 220 miljard aan investeringen vereist, waarvan het meest in de periode 2007-2013. Er is geschat dat het aandeel van de particuliere sector in de financiering van deze projecten circa 20% van de in totaal benodigde middelen moet bedragen en dat de rest moet komen uit de nationale begrotingen en de EU-begroting, die maximaal 20% bijdraagt.

EU-financiering is ook noodzakelijk om ervoor te zorgen dat de energievoorziening in Europa niet door nationale grenzen wordt ingedamd en om duurzame energie en schone brandstoffen te ontwikkelen. De kosten hiervoor worden op ongeveer € 100 miljard geschat. EU-initiatieven zijn nodig om het effect en de acceptatie van duurzame energie en energie-efficiëntie te vergroten en om de overeengekomen doelstellingen te halen, zoals bijvoorbeeld dekking van 22% van de stroombehoefte uit duurzame energiebronnen tegen 2010.

Voorts moet de Unie verder werken aan de verwijdering van de belemmeringen die de ontwikkeling van een interne markt voor telecommunicatie in de weg staan. Zij moet ervoor zorgen dat in alle regio's een veilige infrastructuur voor breedbandnetten beschikbaar is, waarbij in het bijzonder moet worden gelet op het risico van een digitale scheidslijn tussen de steden en plattelandgebieden.

d) Verbetering van de kwaliteit van onderwijs en opleiding in de Unie

Menselijk kapitaal is een van de belangrijkste groeiderminanten. Een extra jaar opleiding kan de totale productiviteit in een typisch Europees land met 6,2% doen toenemen. Toch zijn de investeringen van de overheid in onderwijs en opleiding als percentage van het BBP in de periode 1995-2000 in de meeste lidstaten gedaald. De EU heeft een achterstand op haar concurrenten wat het aantal universitair geschoolden, vaardigheden van schoolverlaters en deelname aan bij- en nascholingscursussen betreft. Voorts zijn er enorme prestatieverschillen tussen de lidstaten. Gezien de neerwaartse trend van deze indicatoren is het dringend noodzakelijk de hervorming en modernisering van de Europese onderwijs- en opleidingsstelsels sneller uit te voeren. De mondialisering en technologische en demografische veranderingen vereisen een flexibele en mobiele beroepsbevolking die over relevante vaardigheden beschikt en zich voortdurend laat bijscholen.

Het onderwijsbeleid is een gebied waar nabijheid bij de betrokkenen en culturele diversiteit zeer belangrijke factoren zijn en waar nationale en plaatselijke overheden dan ook een hoofdrol spelen. De algemene modernisering van de onderwijs- en opleidingsstelsels in de Gemeenschap neemt in de strategie van Lissabon een centrale plaats in. De Europese Raad heeft dan ook gemeenschappelijke doelstellingen en een werkprogramma vastgesteld om de onderwijs- en opleidingsstelsels om te vormen tot efficiënte, voor alle burgers toegankelijke, systemen voor levenslang leren en om convergentie te bevorderen teneinde onderwijs en

opleiding over de gehele linie op een hoger peil te brengen. Het accent ligt hierbij op verbetering van de kwaliteit van onderwijs en opleiding (leerplanhervorming, nieuwe onderwijsmethoden, kwaliteitsborging), verruiming van de toegang tot onderwijs en opleiding in alle levensfasen (inclusief e-learning) en de openstelling van onderwijs en opleiding voor invloeden van buitenaf, van de arbeidsmarkt tot concurrentie op de wereldmarkt.

Hiervoor is steun van de Unie nodig, aangezien de voordelen voor heel Europa gelden en de lidstaten afzonderlijk niet over de vereiste middelen beschikken. Afgezien van de steun die in het kader van het cohesiebeleid voor infrastructuur en basisonderwijs en -opleiding wordt verleend, levert de EU vooral op twee manieren een bijdrage, namelijk door de individuele mobiliteit (bv. van studenten, leraren, academici, opleiders) te bevorderen en door partnerschappen/netwerken tussen scholen, universiteiten en cursusorganisatoren in verschillende landen te stimuleren. Het centrale thema hierbij is de mobiliteit van studenten, leraren, academici, opleiders en, niet in de laatste plaats, van ideeën en beste praktijken. Iedereen is het erover eens dat multilaterale grensoverschrijdende mobiliteit van essentieel belang is, maar een efficiënte organisatie of financiering ervan is op nationaal niveau niet mogelijk. EU-maatregelen zijn dan ook noodzakelijk om het vereiste kader tot stand te brengen en om financiële steun te verlenen, waarnaar in de huidige programma's veel meer vraag is dan er middelen beschikbaar zijn.

De doelstellingen behelzen onder meer:

de deelname van 3 miljoen universiteitsstudenten aan mobiliteitsprogramma's in 2010 (in 2002 was dat 1 miljoen), wat betekent dat circa 10% van de studenten aan universiteiten de kans krijgt in het buitenland te studeren;

de deelname aan mobiliteitsprojecten van jaarlijks 150 000 stagiairs in beroepsopleiding in 2013;

de deelname van 10% van de EU-schoolbevolking (leerlingen en leraren) aan mobiliteitsacties gedurende de looptijd van het programma;

de deelname van 50 000 volwassenen aan mobiliteitsacties voor levenslang leren in 2013.

Dit zal er in belangrijke toe moeten bijdragen Europa weer tot een expertisecentrum voor onderwijs en opleiding te maken.

e) *Een agenda voor het sociaal beleid: de Europese samenleving helpen op de verandering te anticiperen en die aan te kunnen*

De snelle verandering in de internationale concurrentievoorwaarden heeft een nieuwe arbeidsverdeling tot gevolg, waarvan iedereen de consequenties ondervindt. De voordelen zijn velerlei, maar bij zwakke groei kan de nieuwe verdeling werkloosheid en uitsluiting in de hand werken. De EU moet dus op de veranderingen anticiperen en deze met maatregelen begeleiden: dat is de kern van het Europese model van sociale samenhang en economische groei.

De Unie moet zich aan veranderingen aanpassen, hiertoe de aanzet geven en deze assimileren. De agenda voor het sociaal beleid behelst een dynamische aanpak van de uitdagingen waarvoor wij ons in verband met de snelle veranderingen in de internationale concurrentievoorwaarden gesteld zien en is daarmee de routekaart van de EU voor beleid en maatregelen op sociaal en werkgelegenheidsgebied in het kader van de strategie van Lissabon.

Door een combinatie van wetgeving, open coördinatie en sociale dialoog, alsmede door steun uit de EU-begroting, speelt deze agenda een belangrijke rol bij de modernisering van het Europese sociale model.

De agenda voor het sociaal beleid moet Europa helpen zijn volle potentieel te ontwikkelen door een versterking van het sociaal beleid als productiefactor en door rekening te houden met de kosten van niet-sociaal beleid.

De EU moet zorgen voor een passend regelgevingskader dat voor ondernemingen en werknemers een gelijk speelveld tot stand brengt door de vaststelling van toereikende sociale normen en fundamentele rechten. EU-maatregelen hebben ook een katalyserende werking, omdat zij de vaststelling en uitvoering van maatregelen tot hervorming van de arbeidsmarkt en het sociaal beleid door de lidstaten aanmoedigen en als zodanig met relatief schaarse financiële middelen belangrijke beleidsontwikkelingen bewerkstelligen. De EU is ook het meest aangewezen niveau om de sociale dialoog te bevorderen, zoals bepaald in het Verdrag.

- Om de nieuwe uitdagingen waarvoor alle lidstaten zich gesteld zien, het hoofd te bieden en de veranderingen in verband met de uitbreiding, mondialisering en vergrijzing in goede banen te leiden, moet de agenda voor het sociaal beleid verder worden versterkt.
- In haar laatste voorjaarsverslag riep de Commissie op tot de oprichting van Europese partnerschappen voor veranderingen, dat wil zeggen tripartiete mechanismen om vast te stellen welke de gemeenschappelijke uitdagingen zijn en om passende maatregelen te treffen om de verandering ten nutte te maken. Collectieve overeenkomsten bestrijken een steeds bredere reeks van vraagstukken naast de traditionele loon- en arbeidstijdaspecten en groeien uit tot instrumenten om op veranderingen te anticiperen en deze te beheren. Deze partnerschappen moeten ook aandacht besteden aan vraagstukken die verband houden met de uit de mondialisering voortvloeiende nieuwe internationale arbeidsverdeling, waarbij een sectorgewijze aanpak het meest aangewezen is.

EU-maatregelen zijn om de volgende redenen gerechtvaardigd:

- De EU zorgt voor een passend regelgevingskader dat voor ondernemingen een gelijk speelveld tot stand brengt door gemeenschappelijke sociale normen en de rechten van werknemers vast te stellen en een vrij verkeer van werknemers te waarborgen.

Een grotere aandacht voor preventie en de vaststelling van minimumnormen inzake de veiligheid en gezondheid hebben tot een belangrijke daling van het aantal beroepsziekten en ongevallen geleid. De totale kosten voor de economie liggen echter nog altijd tussen 2,6% en 3,8% van het BBP, waaruit blijkt hoe hoog de economische kosten van het ontbreken van passende wetgeving zijn. Volgens de Commissie moet ernaar worden gestreefd het totaal aantal bedrijfsongevallen in elke lidstaat met 15% te verminderen.

Op het ogenblik maken 30 miljoen mensen die tijdelijk in een andere lidstaat verblijven gebruik van de EU-bepalingen tot coördinatie van de sociale zekerheid. Het streefgetal van ten minste 100 miljoen mensen kan worden bereikt door de invoering van de Europese ziekteverzekeringskaart.

- De beleidscoördinatie op EU-niveau heeft een katalyserende werking, omdat met relatief schaarse financiële middelen belangrijke beleidsontwikkelingen worden bewerkstelligd.

De Europese werkgelegenheidsstrategie heeft een structurele hervorming van de

arbeidsmarkten van de lidstaten tot gevolg. Om de prestatiekloof tussen de huidige participatiegraad en de als doel gestelde volledige werkgelegenheid te dichten moeten er bijna 16 miljoen banen bijkomen. Alleen al benutting van het potentieel van oudere werknemers zou in totaal 7 miljoen banen opleveren. De totale kosten van de onderbenutting van het arbeidspotentieel worden op circa 9% van het BBP van de EU geschat, dat wil zeggen € 825 miljard.

- De EU is ook het meest aangewezen niveau om met succes een kwalitatieve verbetering van de arbeidsverhoudingen tot stand te brengen en de sociale dialoog te bevorderen, zoals bepaald in het Verdrag.

De richtlijn betreffende de Europese ondernemingsraad heeft tot doel de grensoverschrijdende informatieverstrekking aan en raadpleging van werknemers te bevorderen. Door de dekking van werknemers tot 80% te verhogen (momenteel is dat 65%) kunnen een extra 2,5 tot 3 miljoen werknemers van dit systeem profiteren, wat het totaal aantal betrokkenen in Europa op circa 21,5 miljoen zou brengen en herstructurering zou vergemakkelijken.

Financiële illustratie voor punt 1:

VASTLEGGINGSKREDIETEN	2006 (a)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1a. Concurrentiekracht ter bevordering van groei en werkgelegenheid	8 791	12 105	14 390	16 680	18 965	21 250	23 540	25 825

2. Een grotere cohesie ter bevordering van groei en werkgelegenheid

Door haar cohesiebeleid draagt de Unie in belangrijke mate bij aan een harmonieuze, evenwichtige en duurzame ontwikkeling. Het cohesiebeleid mobiliseert het onbenutte potentieel van Europa en leidt daardoor tot een betere prestatie van de economie en tot minder economische en sociale ongelijkheid.

De toegevoegde waarde van het cohesiebeleid

Onderstaande aspecten, die in de toekomst verder moeten worden versterkt, zijn van doorslaggevend belang om ervoor te zorgen dat het Europese cohesiebeleid tot een verbetering van de economische prestaties van de toekomstige lidstaten en EU-regio's leidt:

- **de toespitsing van middelen op investeringen** teneinde het beschikbaar fysiek en menselijk kapitaal te verbeteren en daardoor het effect op de groei en werkgelegenheid te maximaliseren. Door deze toespitsing kon het merendeel van de minder ontwikkelde regio's in de vier armste landen, die vanuit financieel oogpunt het meest door het beleid worden begunstigd, een gemiddelde groei bereiken die *hoger was* dan het EU-gemiddelde voor de periode 1995-2001;
- **de inachtneming van de internemarktregels**, bijvoorbeeld met betrekking tot het concurrentiebeleid en overheidsopdrachten. Een meetbaar effect hiervan is de toename

van de intracommunautaire handel, met name tussen de minst ontwikkelde lidstaten en regio's en de rest van de EU. Wat het cohesiebeleid betreft betekent dat, dat circa een kwart van het geld dat in het kader van de programma's voor deze gebieden wordt uitgegeven in de vorm van een grotere uitvoer weer aan de rest van de Unie ten goede komt;

- **de nadruk op nieuwe banen in nieuwe activiteiten** om de gevolgen van de economische en sociale veranderingen ten gevolge van de nieuwe internationale arbeidsverdeling te ondervangen. In het kader van de vorige generatie programma's, die de periode 1994-1999 bestreken, is buiten de minder ontwikkelde regio's aan zo'n 300 000 kleine ondernemingen steun verleend, wat tot de schepping van 500 000 nieuwe banen heeft bijgedragen;
- **de bijdrage aan partnerschap en goed bestuur.** Het systeem met verschillende bestuursniveaus, dat communautaire, nationale, regionale en plaatselijke instanties en belanghebbenden omvat, draagt bij tot een betere afstemming van de acties op de praktijk en tot een ware wil tot slagen ("ownership");
- **de hefboomwerking** die uitgaat van medefinancieringsregels, die aanvullende middelen voor nieuwe investeringen losmaken uit openbare en particuliere bronnen in de lidstaten. Elke euro uit de EU-begroting die voor het cohesiebeleid wordt uitgegeven brengt gemiddeld een extra € 0,9 aan investeringen in de minst ontwikkelde regio's (van doelstelling 1) en een extra € 3 in de andere regio's (van doelstelling 2) binnen.
- **de doeltreffende bijdrage aan andere beleidsgebieden:**
 - door in de uitvoering van het Gemeenschapsrecht te investeren helpt het cohesiebeleid de minder ontwikkelde regio's om aan de EU-normen te voldoen, bijvoorbeeld op milieugebied;
 - in sectoren als onderwijs, vervoer en energie biedt het cohesiebeleid breedschalige steun voor nieuwe investeringen, met name in de minst ontwikkelde lidstaten en regio's.

Het is van essentieel belang dat ook in de toekomst op Europees niveau een doeltreffend beleid wordt gevoerd om de modernisering en een snellere groei in de minder ontwikkelde regio's te bevorderen en meer mensen in de gehele Unie aan een productieve baan te helpen. Het beleid moet echter ook worden hervormd, zodat beter op de nieuwe uitdagingen kan worden ingespeeld.

De uitbreiding stelt de Unie voor een ongekende uitdaging inzake haar concurrentiekracht en interne samenhang. In de uitgebreide Unie zal het gemiddelde BBP per hoofd 12% lager liggen dan in EU15, terwijl de totale inkomensongelijkheid zal verdubbelen.

Bij de hervorming moeten concurrentiekracht, duurzame ontwikkeling en werkgelegenheid centraal staan. Deze doelstellingen werden door de Europese Raad van Lissabon en die van Göteborg in de context van toenemende concurrentie, mondialisering en algemene vergrijzing van de bevolking vastgesteld. **Voor de toekomst is het belangrijk dat de doelstellingen van Lissabon en Göteborg en de anticipatie op veranderingen die uit de nieuwe internationale arbeidsverdeling voortvloeien, systematisch en van meet af aan in nieuwe nationale en regionale ontwikkelingsstrategieën worden geïntegreerd.**

Met het oog op een kwalitatieve verbetering van de uitgaven in de volgende periode in overeenstemming met de doelstellingen van Lissabon en Göteborg, stelt de Commissie voor dat men zich bij het cohesiebeleid door een algemene strategie laat leiden. Hiertoe wil de Commissie het Parlement en de Raad een strategiedocument voorleggen waarin de prioriteiten voor het cohesiebeleid, met inbegrip van maatregelen om op economische en sociale veranderingen te anticiperen, worden uiteengezet.

De Commissie overweegt ook een eenvoudiger en duidelijker kader van prioriteiten op te stellen om de uitvoering van de doelstellingen van Lissabon en Göteborg aan de omstandigheden aan te passen. Daarbij wordt uitgegaan van de volgende drie prioriteiten (die de huidige doelstellingen vervangen):

- **convergentie:** de inspanningen moeten zich toespitsen op de **minder ontwikkelde lidstaten en regio's** van de uitgebreide Unie. Daaronder vallen ook regio's die het convergentieproces nog niet hebben afgesloten, maar die niet meer voor steun in aanmerking zouden komen omdat het inkomen per hoofd er relatief hoger ligt in de uitgebreide Unie (het zogenaamde "statistische effect"). Maatregelen in het kader van de convergentieprogramma's moeten gericht zijn op modernisering en op een verhoging van het fysiek en menselijk kapitaal, teneinde de concurrentiekracht op lange termijn te vergroten, ecologische duurzaamheid te bevorderen, een grotere bijdrage te leveren aan de algehele economische prestatie van de Unie en tegelijk beste praktijken op het gebied van goed bestuur en institutionele capaciteiten te ontwikkelen;
- **regionale concurrentiekracht en werkgelegenheid:** de programma's ter bevordering van de regionale concurrentiekracht en werkgelegenheid zouden ook **de andere lidstaten en regio's** moeten bestrijken, aangezien de behoefte in de gehele Unie groot zal blijven ten gevolge van de economische en sociale herstructurering en andere beperkingen. Om ervoor te zorgen dat EU-maatregelen een toegevoegde waarde hebben, moeten zij op een beperkt aantal politieke prioriteiten in verband met de agenda's van Lissabon en Göteborg zijn toegespitst, waar zij waarde kunnen toevoegen en een multipliereffect kunnen hebben op het nationaal en regionaal beleid. De werkgelegenheidsprogramma's worden op nationaal niveau uitgevoerd. De programma's voor regionale ontwikkeling moeten worden vereenvoudigd. Onder meer zal het huidige systeem worden opgeheven, waarbij de Commissie kleine gebieden op subregionaal niveau selecteert. In plaats daarvan wordt bij de opstelling van het meerjarig ontwikkelingsplan een evenwicht gezocht tussen geografische en thematische afstemming van de maatregelen. Hieronder zou ook steun vallen aan regio's die niet meer aan de criteria voor de convergentieprogramma's voldoen, zonder dat er sprake is van een "statistisch effect" ten gevolge van de uitbreiding;
- **Europese territoriale samenwerking** in de vorm van **grensoverschrijdende en transnationale programma's:** deze programma's zullen gericht zijn op de oplossing van specifieke problemen bij de verwezenlijking van een concurrerende en duurzame economie in EU-gebieden die door nationale grenzen worden verdeeld. Het accent zal hierbij liggen op de bevordering van uitwisselingen van ervaringen en goede praktijken, waardoor tot de economische integratie op het gehele grondgebied van de Unie en tot een harmonieuzere en evenwichtigere ontwikkeling wordt bijgedragen.

Financiële illustratie voor punt 2:

VASTLEGGINGSKREDIETEN	2006 (a)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1b. Cohesie ter bevordering van groei en werkgelegenheid	38 791	47 570	48 405	49 120	49 270	49 410	50 175	50 960

3. Duurzaam beheer en bescherming van natuurlijke hulpbronnen: landbouw, visserij en milieu

Met de nieuwe (en toekomstige) lidstaten krijgt de EU er 75 miljoen consumenten en vier miljoen landbouwers bij. De uitbreiding betekent een veel grotere markt en meer concurrentie, met hoge kwaliteits-, productveiligheids- en milieunormen. De vroege beslissing van de lidstaten om hun dure en deels tegenstrijdige nationale beleid te vervangen door een in het Verdrag vastgelegd gemeenschappelijk beleid is ingegeven door de verwachting dat het vrije verkeer van landbouwgoederen en het wegwerken van concurrentievervalsing binnen de Europese Gemeenschap waarde zou toevoegen, een stabiel aanbod zou bevorderen en de concurrentiekracht op de interne en externe markten zou vergroten.

Sindsdien is het beleid geëvolueerd en zijn ook andere aandachtspunten van algemeen belang meegenomen, zoals productiekwaliteit, milieu, dierenwelzijn en vitaliteit van het platteland, dat 80% van het Europese grondgebied beslaat. Ook is rekening gehouden met de behoefte aan ondersteuning van de landbouwers met het oog op een efficiënte productie en instandhouding van publieke goederen. Het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) heeft dus waarde toegevoegd met minder kosten dan wanneer de lidstaten elk hun eigen landbouwbeleid hadden gevoerd.

In juni 2003 is een fundamentele hervorming van het GLB goedgekeurd, die wordt aangevuld met een tweede pakket maatregelen en een voorstel voor suiker dat voor medio 2004 is gepland. Tot 2013 moet dit de sector een stabiel kader opleveren.

De hervorming is gericht op concurrentiekracht, solidariteit en een betere integratie van het milieu. Ze is een belangrijke stap in de ontwikkelingsstrategie van Lissabon en Göteborg en houdt het volgende in:

- een aanzienlijke vereenvoudiging van de marktondersteunende maatregelen en rechtstreekse steun door de directe betalingen aan de landbouwers los te koppelen van de productie;
- meer stimulering van plattelandsontwikkeling door middelen te verschuiven van marktsteun naar plattelandsontwikkeling via een reductie van de rechtstreekse betalingen aan grotere landbouwbedrijven (modulering). Er wordt dus een verband gemaakt tussen de twee complementaire pijlers van het GLB voor de bevordering van de duurzame ontwikkeling van landbouw en landbouwersgemeenschappen;
- een kader voor financiële discipline, ingevolge het besluit van de Europese Raad de uitgaven voor rechtstreekse en marktsteun tussen 2007 en 2013 te begrenzen.

Het beleid voor plattelandontwikkeling na 2006 zal worden versterkt en zal bijdragen tot duurzame ontwikkeling. Het is op drie hoofddoelstellingen gericht:

- de concurrentiekracht van de landbouw bevorderen door herstructurering te ondersteunen (bijvoorbeeld investeringshulp voor jonge landbouwers, informatie en promotie);
- het milieu en het platteland verbeteren door landbeheer te ondersteunen, onder meer via medefinanciering van plattelandontwikkelingsacties voor onder Natura 2000 beschermde gebieden (bijvoorbeeld milieumaatregelen in de landbouw, bosbouw en probleemgebieden);
- de levenskwaliteit en de diversificatie van de economische activiteit in landelijke gebieden stimuleren met maatregelen voor de landbouw en het platteland (bijvoorbeeld kwalitatieve heroriëntatie van de productie, voedselkwaliteit en dorpsvernieuwing).

Het gemeenschappelijk visserijbeleid (GVB) is de voorwaarde voor een gelijke behandeling en gelijke economische kansen voor de vissers en de kustgebieden in de lidstaten. Naarmate de visbestanden dalen wordt een duurzame visserij die rekening houdt met economische en sociale factoren en met het milieu steeds belangrijker.

Sinds 1 januari 2003 is het nieuwe GVB goed geïntegreerd in het communautaire beleid voor duurzame ontwikkeling en meer gericht op de duurzame exploitatie van de bestanden op basis van goed wetenschappelijk advies en het voorzorgsbeginsel voor het beheer van visserij en aquacultuur.

De beleidsdoelstellingen van Lissabon en Göteborg, namelijk de totstandbrenging van een Europese economie die groeit met zo min mogelijk milieuschade, vereisen een voortgezette inspanning voor het duurzame gebruik en beheer van hulpbronnen en voor de milieubescherming. Het milieubeleid is een fundamentele aanvulling op de interne markt en verhoogt de levenskwaliteit. De Europese burgers beschouwen een schoon milieu steeds meer als een recht en willen dat de EU dit recht waarborgt en ervoor zorgt dat de lidstaten het milieubeleid goed uitvoeren. Belangrijke activiteiten op deze gebieden zijn voor 2006-2012 onder meer:

- uitvoering van het Europees Programma inzake klimaatverandering, met maatregelen om het doel van het Protocol van Kyoto voor de reductie van de broeikasgasemissie in de EU te bereiken;
- uitvoering van de thematische strategieën voor specifieke milieuprioriteiten als bodem, luchtkwaliteit, pesticiden, marien milieu, stedelijk milieu, duurzaam gebruik en beheer van hulpbronnen en afvalrecycling;
- uitvoering van het actieplan milieutechnologie om deze technologie zoveel mogelijk te benutten, de druk op natuurlijke hulpbronnen te verlichten en de levenskwaliteit voor de Europese burgers te verbeteren, en tegelijk de concurrentiekracht en economische groei te stimuleren en de voortrekkersrol van de EU bij de ontwikkeling en toepassing van milieutechnologie te promoten;
- ontwerp en uitvoering van het Natura 2000-net van gebieden ter bescherming van de biodiversiteit in de EU en uitvoering van het actieplan biodiversiteit.

De EU moet de aangegane verbintenissen nakomen en bij het beheer van haar natuurlijke hulpbronnen de vertaalslag maken van het Europese groei- en cohesiemodel naar het milieubeheer.

Financiële illustratie voor punt 3:

VASTLEGGINGSKREDIETEN	2006 (a)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
2. Duurzaam beheer en bescherming van natuurlijke hulpbronnen	56 015	57 180	57 900	58 115	57 980	57 850	57 825	57 805

B. Inhoud geven aan het Europese burgerschap

1. Ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid

Vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid zijn centrale waarden in het Europese maatschappijmodel.

Door de opname van het Handvest van de grondrechten in het grondwetsverdrag wordt de Unie juridisch verplicht ervoor te zorgen dat de grondrechten niet alleen worden gerespecteerd, maar ook actief bevorderd.

Tegenwoordig wordt algemeen erkend dat louter nationale regels voor het immigratie- en asielbeleid en de bestrijding van misdaad en terrorisme niet langer volstaan.

Dit aspect van de EU is een nieuwe prioriteit voor de integratie: een echte ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid is een onmisbare bouwsteen van de EU en staat centraal in het politieke project van de uitbreiding.

Door maatregelen te nemen op EU-niveau worden de taken en financiële lasten eerlijk verdeeld en wordt het bewustzijn van de gemeenschappelijke problemen en waarden gestimuleerd, waardoor gemeenschappelijke benaderingen worden bevorderd.

De uitbreiding betekent dat meer burgers zullen verwachten te kunnen leven in een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid zonder voorgaande en brengt ook bijzondere uitdagingen met zich mee, bijvoorbeeld voor de veiligheid van onze buitengrenzen.

i) Buitengrenzen en immigratie

- De Unie moet haar **buitengrenzen** geïntegreerd beheren om legale immigranten met een gecoördineerd beleid te verwelkomen en de grenzen (na de uitbreiding ongeveer 6 000 km landgrenzen en meer dan 85 000 km zee grenzen) tegen illegale immigratie te beschermen.

Een sleutelproject op dit gebied is het Europees Grensagentschap, dat de weg moet banen voor een Europees Grensbewakingskorps met voldoende middelen voor de ondersteuning van de nationale overheden bij de bewaking en controle aan de grenzen.

- De EU moet ervoor blijven zorgen dat de internationale verplichtingen tot bescherming van migranten en asielzoekers gerespecteerd worden. Een **gemeenschappelijk asielbeleid**

op basis van een billijke verdeling van de taken en financiële lasten tussen de lidstaten zal zorgen voor uniforme voorwaarden voor de opvang van de per jaar meer dan 400 000 asielzoekers bij de uitgebreide Unie en ongegronde aanvragen ontmoedigen.

- Een **gemeenschappelijk immigratiebeleid** moet leiden tot een doeltreffend beheer van de aanhoudende migratiestromen die de arbeidsmarkt nodig heeft. Gezien de demografische trends dragen migranten bij tot de economische groei, concurrentiekracht en duurzame ontwikkeling van de EU. De Unie moet maatregelen nemen om de acties van de lidstaten ter bevordering van de integratie van immigranten uit derde landen te stimuleren en te ondersteunen.

De integratie van immigranten is dus zowel een zaak van sociale cohesie als een voorwaarde voor economische efficiëntie. In de EU wonen al 14,3 miljoen burgers van derde landen, en jaarlijks komen er zo'n anderhalf miljoen bij.

De financiële steun van de EU moet de actie van de lidstaten aanvullen en ondersteunen en op dit bij uitstek transnationale gebied coördineren.

Ten minste 5% (indirect 10%) van de legale inwoners die burger zijn van een derde land moet bij programma's en acties als de verbetering van de toegang tot diensten, sociale zelfredzaamheid, de oprichting van netten en de uitwisseling van goede werkwijzen worden betrokken. Een specifiek integratiedoel is dat aan 20% van de nieuwe immigranten uit derde landen gerichte integratiediensten (oriëntatie- en taalcursussen) worden verstrekt.

Een gemeenschappelijk instrument voor de terugkeer van illegale immigranten uit derde landen is een noodzakelijke aanvulling van een beleid voor duurzame migratie.

ii) Rechtvaardigheid en veiligheid

- **Veiligheid** via preventie en bestrijding van misdaad en terrorisme blijft zeer belangrijk voor de Unie. De prioriteiten zijn onder meer de ontwikkeling en versterking van Europol en de Europese Politieacademie met het oog op samenwerking en uitwisseling, en meer aandacht voor preventie van met name nieuwe vormen van zware, georganiseerde criminaliteit. Veiligheid is onmisbaar voor de administratieve, sociale en economische stabiliteit van de Europese maatschappijen. Enkele voorbeelden van acties op EU-niveau:
 - Tien procent van de politieofficieren moet een opleiding van de Europese Politieacademie krijgen (en indirect 60% van het politiepersoneel door de verspreiding van gemeenschappelijke opleidingsmodules).
 - De informatie-uitwisseling tussen nationale ordehandhavers en Europol moet in 2013 met 75% zijn toegenomen.
- Een **ruimte van rechtvaardigheid** is een vanzelfsprekende aanvulling op daadwerkelijke vrijheid van verkeer door de verschaffing van rechtszekerheid bij grensoverschrijdende transacties en bij persoonlijke of familiale grensoverschrijdende juridische problemen. Er moet worden gezorgd voor toegang tot een goed werkend rechtssysteem, nauwe judiciële samenwerking en een gemeenschappelijke aanpak van de misdaad door misdadigers een toevluchtsoord te ontzeggen.

Eurojust wordt nog versterkt met het oog op de coördinatie en samenwerking tussen speurders en aanklagers voor zware grensoverschrijdende misdaad.

2. Toegang tot basisgoederen en -diensten

Europeanen vinden dat ze recht hebben op de goederen en diensten van algemeen belang die met het Europese sociale en economische model samenhangen.

- Voor de bescherming van de burgers tegen risico's als natuurrampen of gezondheids- en milieucrisissen kan de Unie toegevoegde waarde bieden als de lidstaten risico's met grensoverschrijdende gevolgen afzonderlijk niet doeltreffend kunnen aanpakken of de schaal van de crisis om Europese solidariteit vraagt.
- Dit vereist de aanscherping van de veiligheidsnormen met het oog op schone energie en schoon vervoer en de toepassing van milieunormen om ervoor te zorgen dat essentiële hulpbronnen als lucht, water en bodem vrij zijn van stoffen die de gezondheid bedreigen.
- De burgers verwachten van de EU bescherming tegen grootschalige rampen. Op middellange termijn zal de EU haar reactiecapaciteit voor rampen die de nationale capaciteit overstijgen moeten opvoeren en de doeltreffendheid van de in de hele EU beschikbare middelen moeten optimaliseren.
- De consumenten hangen af van overheid en leveranciers voor de veiligheid van de aangeboden goederen en diensten. De burgers hebben betere, duidelijke informatie nodig om geïnformeerd te kunnen kiezen wat ze kopen en hoe ze leven. De Unie moet samen met de nationale overheden de veiligheid van goederen waarborgen, met name wat de veiligheid, kwaliteit, voedingswaarde en productiewijze van voedsel betreft, en erop toezien dat de consumenteninformatie over voedsel geschikt is.
- Gezondheid leidt ook tot welzijn en vooruitgang, staat de mensen toe langer, beter en productiever te leven en is een basisvoorwaarde voor welvaart. De mensen verwachten deskundige informatie en advies over hun gezondheidskeuzen. De Unie kan de nationale overheden helpen hun burgers ertoe aan te sporen hun gezondheid te verbeteren en kan de grensoverschrijdende toegang tot gezondheidsdiensten vergemakkelijken. In deze moderne wereld van mondiale verbindingen en handel verspreiden gezondheids crisissen zich snel over de grenzen heen en vereisen ze gezamenlijke actie op EU-niveau.
- In het Europese maatschappijmodel eisen de burgers bovendien toegang tot **toereikende basisgoederen en -diensten van algemeen belang** als gezondheid en onderwijs, energie, vervoer, telecommunicatie en postdiensten. Hiervoor kan een gemeenschappelijk kader nodig zijn om de lidstaten in staat te stellen beleidskeuzen te maken.

3. Burgerschap in de praktijk: Europese cultuur en diversiteit stimuleren

De EU staat voor de grootste uitbreiding in haar geschiedenis. Immigratie heeft al tot een grotere culturele diversiteit geleid en de demografische trends betekenen dat deze nog zal toenemen. De immense sociale en culturele diversiteit die de toekomstige Unie zal kenmerken betekent dat wederzijdse kennis en begrip bij de burgers essentieel wordt. De Europeanen moeten weten en ervaren wat ze gemeen hebben.

Het kader voor dialoog en uitwisseling tussen de burgers van de lidstaten om onderling begrip en een gezamenlijke Europese identiteit te bevorderen en de acties voor een Europees burgerschap dienen om de acties van de lidstaten aan te vullen en culturele diversiteit in een Unie van 25 of meer lidstaten en vele minderheden te promoten.

Hiertoe moeten we de Europese culturele samenwerking ondersteunen, de hindernissen voor grensoverschrijdende uitwisseling en structuren in de Europese audiovisuele sector wegwerken en uitwisselingsprogramma's voor jongeren, vrijwilligersdiensten, informeel leren, taalopleidingen en opleidingen voor mensen in taalintensieve sectoren stimuleren. Europa heeft jongeren nodig om voor zijn toekomst te zorgen.

Andere voorbeelden:

- De culturele samenwerking op EU-niveau (reizende tentoonstellingen of kunstenaars, samenwerking tussen museums, opera's of andere culturele instellingen enz.) wordt belemmerd door versnippering onder de lidstaten.
- Dit geldt ook voor het verkeer van Europese films en televisieprogramma's: door culturele, sociale en taalverschillen is de Europese audiovisuele sector nog grotendeels nationaal gestructureerd en voornamelijk op nationale markten actief.

Er kan worden gedacht aan de volgende doelstellingen:

- een aanzienlijke toename van burgerinitiatieven voor interculturele dialoog en uitwisseling en van het aantal transnationale samenwerkingsprojecten, met 1 500 culturele instellingen die netwerken en elk jaar miljoenen burgers bereiken;
- het marktaandeel van Europese films die buiten hun land van oorsprong worden verspreid doen groeien van 11% nu tot 20% in 2013, het aantal bioscopen die Europese films vertonen tegen 2010 verdubbelen en voor eind 2013 35 000 mensen opleiden in de sector;
- in de programmaperiode 40 000 projecten voor jongeren (bijvoorbeeld uitwisselingsprogramma's) en 5 000 projecten voor jeugdwerkers (opleiding, informatie, uitwisseling van goede werkwijzen) uitvoeren en de deelname aan de Europese vrijwilligersdienst tot 10 000 vrijwilligers per jaar opvoeren.

Dit zal veel bijdragen tot het EU-doel van eenheid in verscheidenheid.

Financiële illustratie voor punt 4:

VASTLEGGINGSKREDIETEN	2006 (a)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
3. Burgerschap, vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid	1 381	1 630	2 015	2 330	2 645	2 970	3 295	3 620

C. De EU als mondiale partner

Met meer dan 450 miljoen inwoners en een kwart van de wereldoutput moet de Unie van 25 (en weldra 27) lidstaten een aanzienlijke invloed hebben op de politieke en economische langetermijnkeuzen die bepalend zijn voor de welvaart en de stabiliteit in Europa en de wereld, waarvan het welzijn en de veiligheid van de Europeanen afhangen.

Er gaapt echter een kloof tussen het economische en het politieke gewicht van de EU. De Unie is geen staat, maar samenhangende buitenlandse betrekkingen kunnen haar invloed ver doen uitstijgen boven de invloed van de lidstaten afzonderlijk, zelfs als ze op één lijn zitten.

De Unie heeft een brede, zij het onvolledige, waaier van middelen voor de buitenlandse betrekkingen, zoals het gemeenschappelijk handelsbeleid, bi- en multilaterale samenwerking, ontwikkelingssamenwerking, humanitaire hulp en financiële bijstand en de externe aspecten van intern beleid op gebieden als energie, milieu, vervoer, justitie en binnenlandse zaken.

Het externe optreden van de EU, waaronder het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, het gemeenschappelijk handelsbeleid en de samenwerking met derde landen, biedt een kader voor de integratie van alle EU-instrumenten (met inachtneming van hun specifieke institutionele en operationele kenmerken) en voor de geleidelijke opstelling van gezamenlijke acties op basis van gemeenschappelijke standpunten in het ruime geheel van politieke relaties, ook op veiligheidsgebied.

De uitbreiding geeft de EU nog meer verantwoordelijkheden, als regionale leider en als mondiale partner. De EU moet daarom haar capaciteit versterken om de mensenrechten, de democratie en de rechtsstaat te bevorderen en de armoede te bestrijden, zowel in de buurlanden als via haar multi- en bilaterale beleid dat voornamelijk op duurzame ontwikkeling en politieke stabiliteit is gericht. Zo kan ze een echte samenhang bereiken tussen haar interne en externe optreden en tot mondiale veiligheid en welvaart bijdragen.

1. EU-naberschap

De regionale leidersrol van de EU is niet alleen voor haarzelf en de buurlanden van cruciaal belang, maar is ook een voorwaarde voor haar bijdrage tot duurzaamheid en stabiliteit op wereldschaal. Voortbouwend op de succesvolle elementen van de vorige uitbreidingen zal de uitgebreide EU haar nieuwe buurlanden stabiliseren en hun ontwikkeling ondersteunen door nauwe samenwerking en een mate van integratie die overeenstemt met de behoeften en mogelijkheden van de huidige en toekomstige kandidaat-lidstaten en hun onmiddellijke buurlanden. De liberalisering van handel en investeringen, de totstandbrenging van een geschikte mate van convergentie in de regelgeving en de verbinding van vervoer-, energie- en telecommunicatienetten zullen bevorderlijk zijn voor de ontwikkelingsstrategieën van deze landen zelf, die de sleutel tot succes blijven. Meer samenwerking op het gebied van onderwijs en opleiding is nu al een succes van het Europese naberschap en is essentieel voor deze integratie. Een gezamenlijk bepaald immigratiebeleid stoelt op de schepping van banen in de emigratielanden en integratie van de legale migranten in de uitgebreide EU. Deze stabiliteitscirkel betekent dat deze landen worden opgenomen in een gemeenschappelijke ruimte die "alles behalve de instellingen" omvat.

Milieu, nucleaire veiligheid en veiligheid van de energievoorziening zijn ook zeer belangrijk in de relaties van de EU met de buurlanden. Illegale immigratie, georganiseerde misdaad, diverse vormen van smokkel, terrorisme en besmettelijke ziekten zijn ernstige bedreigingen die samen met deze landen moeten worden aangepakt. De uitbreiding van de vier vrijheden van de interne markt tot het hele gebied en de verhoging van de veiligheid vergen veel samenwerking en integratie.

Behalve de specifieke belangen van de noordelijke en zuidelijke lidstaten die aan de EU-buurlanden grenzen heeft de EU ook een collectief belang bij de consolidatie van de democratie en de rechtsstaat en de aanmoediging van economische hervorming en integratie in het hele gebied van de EU, Rusland en zijn buurlanden, de Balkan en het Middellandse-Zeegebied tot de Perzische Golf. Het is een enorme uitdaging de voordelen van intensieve evenwichtige handel met een EU van 25 te verruimen tot dit hele gebied door deze landen op te nemen in een op basis van gemeenschappelijke waarden tot stand gebrachte ruimte en een grotere markt met onderling verbonden netten en gemeenschappelijke regels en normen. De

groeijende inkomstenkloof en de uiteenlopende historische achtergronden zorgen voor een aanzienlijke tweespalt tussen de EU en haar buurlanden, die met gezamenlijke, volgehouden inspanning moet worden overbrugd.

Om de miljoenen banen te scheppen waarmee de levensstandaard moet worden opgevoerd en een antwoord te bieden op de frustratie van de jongeren mogen de oostelijke en zuidelijke buurlanden niet langer talmen met de politieke en economische hervormingen waarvan de (her)industrialisatie en de ontwikkeling van diensten afhangen. Tegen de achtergrond van de criteria van Kopenhagen zijn de voorwaarden voor EU-samenwerking en -bijstand en de loyaliteit van de lidstaten tegenover de EU in de bilaterale betrekkingen met deze landen belangrijk voor een trend in de goede richting.

De EU kan zich in de buurlanden en daarbuiten echter niet tot economie en politiek beperken, maar moet steeds meer ook in staat zijn stabiliteit te garanderen, conflicten te voorkomen en nabije crisissen te beheren, indien nodig met militair optreden onder VN-mandaat.

2. De EU als partner voor duurzame ontwikkeling

De grootste bijdrage die de EU op dit punt in haar integratie aan de wereldveiligheid kan leveren is actief via mondiaal bestuur en bilaterale betrekkingen aan duurzame ontwikkeling te werken.

Als economische speler op wereldniveau kan de EU het mondiale bestuur meer richten op een wereldwijde verspreiding van duurzame ontwikkeling via een combinatie van internationale samenwerking en goed binnenlands beleid. De samenwerking met ontwikkelingslanden moet gericht zijn op de uitroeiing van armoede, en overeenkomstig de multilaterale verbintenissen kan en moet de EU sterk en consequent bijdragen tot de millenniumdoelstellingen voor ontwikkeling die de Algemene Vergadering van de VN in 2000 heeft goedgekeurd. Een gemeenschappelijk ontwikkelingsbeleid dat gericht is op armoedebestrijding is hiervoor het geschikte kader.

De uitgebreide EU is een grote handelsmacht, de grootste donor ter wereld en een actieve partner in de onderhandelingen over multilaterale normen. Ze zal een nog aanzienlijk grotere rol en meer invloed krijgen in de drie pijlers van het economische bestuur (handel, financiën en normalisatie) als ze overal met één externe vertegenwoordiging optreedt.

De promotie van met gekwalificeerde meerderheid overeengekomen gemeenschappelijke standpunten geeft richting aan multilaterale onderhandelingen en zorgt voor broodnodige samenhang in het bestuur.

De cohesie van de uitgebreide EU en de samenhang van haar mondiale economische optreden hangen uiteindelijk echter af van een solide interne consensus over een Europees ontwikkelingsmodel dat verenigbaar is met open en concurrerende markten.

Zo'n eenvormige aanwezigheid in organen van het multilaterale mondiale economische bestuur, met name de Wereldbank, het IMF en de economische agentschappen van de VN, zou het effect van de Europese financiële bijstand en bilaterale handelspreferenties en het rendement van elke gespendeerde euro aanzienlijk doen toenemen.

3. De EU als mondiale speler

De Unie moet haar rol in het mondiale politieke bestuur ter ondersteuning van een echt multilateralisme volledig spelen en bijdragen tot de strategische veiligheid, zoals die is

gedefinieerd in de door de Europese Raad van december 2003 goedgekeurde Europese veiligheidsstrategie. Het gaat hierbij om bescherming tegen bedreigingen en de beveiliging van de bevolking binnen en buiten Europa.

Strategische veiligheid: Wegens fundamentele bedreigingen als terrorisme, de verspreiding van massavernietigingswapens, falende staten en interne en regionale conflicten moet de EU actief zijn in haar eigen regio en op het niveau van de internationale orde en van gewapend optreden buiten haar grenzen (bijvoorbeeld bij crisisbeheersing). Dit optreden vereist een combinatie van civiele en militaire middelen.

Veiligheid van de bevolking: In deze open, instabiele wereld staan burgers steeds vaker bloot aan risico's als conflicten, nationale rampen en epidemieën. Als continent zonder grenzen stelt de EU zich bloot aan de gevolgen van zulke risico's en bedreigingen. Overeenkomstig haar rol als leidende partner bij de promotie van duurzame ontwikkeling, menselijke waarden en mondiaal bestuur moet de Unie gepast optreden buiten haar grenzen en daadwerkelijk ondersteuning bieden aan internationale inspanningen die niet alleen van belang zijn voor de fysieke veiligheid en het ontwikkelingspotentieel van burgers, maar ook voor veiligheid en stabiliteit in het algemeen.

Om de EU-capaciteit op dit gebied te vergroten moet meer worden gedaan om de beschikbare middelen te doen toenemen en doeltreffender te bundelen. Om de militaire slagkracht te versterken zijn meer veiligheidsgerelateerd onderzoek en een grotere diplomatieke, civiele crisisbeheersings- en inlichtingencapaciteit nodig.

Toegevoegde waarde van EU-bijstand

Het comparatieve voordeel van extern optreden in EU-verband bij crisissen blijkt uit de ervaring in de westelijke Balkan, Afghanistan en Oost-Timor.

In de westelijke Balkan zorgde de EU-hulp voor ondersteuning van het toenaderingsbeleid van het stabilisatie- en associatieproces. Zowel wegens de omvang van de middelen en de aard van de bijstand aan de regio, die grotendeels op democratische stabilisatie was gericht (terugkeer van vluchtelingen, institutionele versterking, mensenrechten, rechtsstaat), bereikte de EU een resultaat dat met een combinatie van bilaterale programma's van alle lidstaten afzonderlijk waarschijnlijk niet zou zijn bereikt.

De coherentie van de communautaire bijstand aan Afghanistan had ook met een optimale coördinatie van aparte nationale programma's niet kunnen worden bereikt. In 2001 heeft de Gemeenschap één groot bedrag voor vijf jaar toegezegd. De voorwaarden voor deze langetermijnverbintenis zijn vastgelegd in een landenstrategie en via een jaarlijkse controle kan de bijstand flexibel aan de situatie ter plaatse worden aangepast.

In Oost-Timor heeft de Gemeenschap concreet bijgedragen tot de ontwikkeling van het land in de eerste jaren van de onafhankelijkheid.

4. Beleidsmix

Een gemeenschappelijk beleid voor samenwerking en bijstand vereist een betere **beleidsmix** om de samenhang in de bilaterale relaties of bij internationale instellingen te verbeteren, door voor elk partnerland en elke partnerregio of -instelling een passende beleidsmix overeenkomstig onze prioriteiten, de behoeften van de partner of mondiale factoren te bepalen en daarvoor de efficiëntste instrumenten in te zetten.

Voor de buurlanden wordt met deze beleidsmix vooral het delen van stabiliteit en welvaart beoogd en wordt ook gekeken naar de belangrijke impact van het interne EU-beleid. Voor de overige landen hangt de beleidsmix onder meer af van de inschatting van het belang van de Unie en haar partners en van de geopolitieke toestand.

De opstelling van een uniek beleidskader en een uniek programma per partnerland en per beleidsthema, wat leidt tot een gecoördineerde uitvoering met medefinanciering, moet de weg banen voor een doeltreffend complementair optreden van de Unie en de lidstaten. Een gemeenschappelijk ontwikkelingsbeleid is hiervoor het geschikte kader.

Financiële illustratie voor punt 5:

VASTLEGGINGSKREDIETEN	2006 (a)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
4. De EU als mondiale partner	11 232	11 400	12 175	12 945	13 720	14 495	15 115	15 740

II. AFSTEMMING VAN MIDDELEN EN DOELSTELLINGEN

Goed financieel plannen betekent de middelen op de behoeften afstemmen. Daar de middelen beperkt zijn, gaan financiële beslissingen in wezen over keuzen en prioriteiten.

In deze mededeling wordt geprobeerd duidelijk te maken hoe de doelstellingen van de Unie kunnen worden bereikt. Het beschreven politieke project berust op het sleutelbegrip duurzame ontwikkeling: zorg dragen voor de natuurlijke hulpbronnen van de Unie, concurrentiekracht en solidariteit opbouwen en Europeanen in de hele Unie meer veiligheid en welvaart brengen.

Om onze prioriteiten en verklaringen in daden om te zetten moeten we zowel op nationaal als op Europees niveau optreden. De Unie kan echter pas een bijdrage leveren als ze voldoende middelen heeft.

De druk op de nationale overheidsfinanciën is momenteel erg groot; de eis dat de Unie strenge begrotingsnormen hanteert, is ten volle gerechtvaardigd. Het is echter een illusie te denken dat een inkrimping van de EU-uitgaven rendeert: elke via de EU-begroting uitgegeven euro heeft een hefboomwerking van meerdere euro's op nationaal niveau, zoals uit het cohesiebeleid blijkt (zie A.2).

Uit de ontwikkeling van de Gemeenschapsbegroting de afgelopen jaren blijkt dat de Unie de uitgaven beperkt. De kloof tussen de eisen die aan de Unie worden gesteld en de middelen die ze krijgt, is echter te groot geworden. De Unie opzadelen met doelstellingen en haar tegelijk de nodige middelen ontzeggen geeft onvermijdelijk aanleiding tot gegronde kritiek van de burgers die hun gerechtvaardigde verwachtingen niet vervuld zien.

1. Bestaande verplichtingen

In 2006 bedraagt het plafond voor de vastleggingskredieten voor de EU van 25 in de huidige financiële vooruitzichten 1,11% van het bruto nationale inkomen (BNI) van de EU. De vastleggingen voor het negende EOF voegen daar gemiddeld nog 0,03% van het BNI aan toe.

De ontwikkeling van de uitgaven voor 2007-2013 wordt deels bepaald door eerder genomen besluiten en vaststaande uitgangspunten:

- De Europese Raad heeft de uitgaven voor marktgerelateerde en directe landbouwbetalingen tot 2013 goedgekeurd.
- Het cohesiebeleid in de tien nieuwe lidstaten, die aanzienlijk minder welvarend zijn dan de huidige vijftien, vergt meer uitgaven.
- De toetreding van nog eens twee nieuwe lidstaten met veel landbouw en een duidelijk lager inkomen per hoofd zal de uitgaven op grond van het acquis duidelijk doen toenemen.
- Veel EU-beleidsgebieden (zoals interne markt, concurrentie, douane, statistiek, vervoer, nucleaire veiligheid, audiovisuele diensten, jeugd, cultuur, informatie) brengen uitgaven met zich mee die rechtstreeks voortvloeien uit de Verdragen en de EU-wetgeving.

Ook de opname van het EOF in de EU-begroting zou nuttig zijn om de samenhang en doeltreffendheid van het ontwikkelingsbeleid van de Unie te vergroten.

We kunnen niet om deze verplichtingen heen. Evenmin mogen we de ogen sluiten voor de dringende behoefte aan financiële steun om de concurrentiekracht ter bevordering van groei en werkgelegenheid te stimuleren, een ruimte van burgerschap, vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid in te richten en van de EU een echte mondiale partner te maken.

Een plafond van circa 1% van het BNI is onvoldoende voor de verbintenissen die de Europese Raad is aangegaan voor de landbouw, ondermijnt de geleidelijke uitvoering van het cohesiebeleid in de tien nieuwe lidstaten, zet andere beleidsgebieden op de helling en sluit uit dat nieuwe prioriteiten worden uitgevoerd. In dat scenario moet de EU:

- haar buitenlandse steun beperken;
- de ondersteuning van plattelandsontwikkeling, een van de hoofddoelstellingen van de hervorming van het GLB, terugschroeven;
- op internationale verbintenissen en beloften terugkomen;
- drastisch snoeien in de cohesiesteun voor de huidige lidstaten, ook al zijn er grote problemen van ontwikkelingsachterstand, werkloosheid en sociale uitsluiting;
- terugkomen op aangegane verbintenissen, het nieuwe nabuurschapsbeleid of justitiële en veiligheidstaken, en toekomstige uitbreidingen uit- of afstellen.

Anders moet over de hele lijn worden gesnoeid en opnieuw worden onderhandeld over bestaande overeenkomsten, ook voor de uitgaven die de Europese Raad van Brussel in oktober 2002 heeft goedgekeurd, met name voor de heroriëntering van het GLB naar plattelandsontwikkeling.

Kortom, er zou een teken worden gegeven dat de Unie deze taken heeft opgegeven.

2. Nieuwe financiële eisen

Voor de beschreven punten is een sterke toename van de financiering op EU-niveau nodig. Met de huidige plafonds kan echter worden gewerkt met een combinatie van verschuivingen tussen uitgavenprioriteiten, nauwkeurige kostentoekening en een beperkte toename van de begroting. Een geloofwaardig plan om de behoeften van de Unie te vervullen kan worden

opgesteld binnen de huidige begrotingsdiscipline, dat wil zeggen met een plafond voor eigen middelen van 1,24% van het BNI.

Binnen dit kader is het volgende mogelijk:

- volledige geleidelijke integratie van de nieuwe lidstaten wat landbouw, visserij, het beheer van andere natuurlijke hulpbronnen en de hervorming van het GLB en GVB betreft;
- stimulering van de concurrentiekracht ter bevordering van groei en werkgelegenheid, door middel van onderzoek, onderwijs en opleiding, en EU-netten;
- uittrekking van middelen voor de solidariteitsverplichtingen en meer actie voor groei en werkgelegenheid na de uitbreiding;
- nieuwe actie op het gebied van burgerschap, vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid;
- maatregelen voor een doeltreffend nabuurschapsbeleid en een sterker mondiaal partnerschap ter ondersteuning van de millenniumdoelstellingen voor ontwikkeling.

Hiermee wordt het plafond van 1,24% van het BNI niet overschreden, maar wordt door een herschikking van de begroting ruimte gemaakt voor de nieuwe prioriteiten. Een aanzienlijk deel van de EU-middelen gaat dan naar doelstellingen als concurrentiekracht ter bevordering van groei en werkgelegenheid (16%) en Europa als mondiale partner (7%).

Het plafond van 4% voor financiële overdrachten voor het cohesiebeleid wordt gehandhaafd (hierin zijn de bedragen voor de nieuwe instrumenten voor plattelandsontwikkeling en visserij inbegrepen).

Het Europees Ontwikkelingsfonds (momenteel 0,03% van het BNI) wordt in de EU-begroting opgenomen.

Om de bedragen zo goed mogelijk te besteden en doeltreffender uitvoeringsmechanismen op te stellen worden de middelen, zoals gebruikelijk, geleidelijk vrijgemaakt.¹

Deze grens is een compromis tussen de behoeften en de begrotingsstabiliteit. Met deze bedragen kan de EU niet aan herhaaldelijk verklaarde behoeften voldoen. De overheidsinvesteringen in onderzoek in de lidstaten stijgen tot 0,88% van het BNP in 2010; dat is minder dan het overeengekomen doel van 1% voor het aandeel van de overheid in het totale doel van 3%. Het verschil van 0,12%, dat ten laste komt van de EU-begroting, is in het huidige scenario slechts deels gedekt. De EU kan ook meer bijdragen aan de 600 miljard euro die nodig zijn voor de trans-Europese netwerken of de programma's voor mobiliteit in het onderwijs uitbreiden naar meer studenten en universitair personeel. De Unie kan ook een deel van de verbintenissen op zich nemen die de lidstaten in Monterrey hebben goedgekeurd. Ten slotte wordt zo'n 3 miljard euro voor veiligheidsonderzoek redelijk geacht. Op al deze gebieden levert actie van de Unie reële baten op en verlicht ze de last voor de nationale

¹ De vastleggingskredieten zouden in de periode gemiddeld 1,22%, de betalingen gemiddeld 1,14% (inclusief het EOF) bedragen.

begrotingen. Met een plafond van 1,30% kan de Unie beter op deze behoeften inspelen, zonder kwistig te zijn.

De volgende tabel illustreert het beschreven kader:

NIEUW FINANCIËEL KADER 2007-2013, OVERZICHT									
In miljoenen euro's (prijzen van 2004)									
VASTLEGGINGSKREDIETEN	2006 (a)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
1. Duurzame groei	47 582	59 675	62 795	65 800	68 235	70 660	73 715	76 785	
1a. Concurrentiekracht ter bevordering van groei en werkgelegenheid	8 791	12 105	14 390	16 680	18 965	21 250	23 540	25 825	
1b. Cohesie ter bevordering van groei en werkgelegenheid (b)	38 791	47 570	48 405	49 120	49 270	49 410	50 175	50 960	
2. Duurzaam beheer en bescherming natuurlijke hulpbronnen	56 015	57 180	57 900	58 115	57 980	57 850	57 825	57 805	
waarvan: landbouw - marktgerelateerde uitgaven en directe betalingen	43 735	43 500	43 673	43 354	43 034	42 714	42 506	42 293	
3. Burgerschap, vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid	1 381	1 630	2 015	2 330	2 645	2 970	3 295	3 620	
4. De EU als mondiale partner (c)	11 232	11 400	12 175	12 945	13 720	14 495	15 115	15 740	
5. Administratie (d)	3 436	3 675	3 815	3 950	4 090	4 225	4 365	4 500	
Compensatie	1 041								
Totaal kredieten voor vastleggingen	120 688	133 560	138 700	143 140	146 670	150 200	154 315	158 450	
Totaal kredieten voor betalingen (b)(c)	114 740	124 600	136 500	127 700	126 000	132 400	138 400	143 100	Gemiddeld
Kredieten voor betalingen als percentage van het BNI	1,09%	1,15%	1,23%	1,12%	1,08%	1,11%	1,14%	1,15%	1,14%
Beschikbare ruimte	0,15%	0,09%	0,01%	0,12%	0,16%	0,13%	0,10%	0,09%	0,10%
Plafond eigen middelen als percentage van het BNI	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%
(a) Voor de vergelijkbaarheid zijn de uitgaven voor 2006 die onder de huidige financiële vooruitzichten vallen opgesplitst volgens de voorgestelde indeling.									
(b) Inclusief uitgaven voor het Solidariteitsfonds (1 miljard euro in 2004, lopende prijzen) vanaf 2006. De betreffende betalingen zijn pas berekend vanaf 2007.									
(c) Ervan uitgaande dat het EOF vanaf 2008 in de EU-begroting wordt opgenomen. De vastleggingen voor 2006 en 2007 zijn louter ter vergelijking opgenomen. De cijfers voor de betalingen zijn exclusief de betalingen voor vastleggingen vóór 2008.									
(d) Inclusief administratieve uitgaven voor andere instellingen dan de Commissie, pensioenen en Europese Scholen. De administratieve uitgaven van de Commissie zijn opgenomen in de eerste vier uitgavenrubrieken.									

III. DOELSTELLINGEN BEREIKEN: INSTRUMENTEN EN BESTUUR

Of een beleid slaagt, hangt af van de efficiëntie van de uitvoeringsinstrumenten en, meer in het algemeen, van het economische bestuur. Dit vereist een goede taakverdeling tussen de Unie en de lidstaten, doelgerichtheid, samenhangende gezamenlijke doelstellingen, consensus en partnerschap, en een controle van de instrumenten op samenhang en eenvoud.

Daartoe moet worden uitgegaan van de volgende beginselen:

- **concentratie van de communautaire middelen** op enkele belangrijke initiatieven: meer financiële transparantie, betere kwaliteit en doeltreffendheid van de uitgaven, betere beoordeling van de waarde die de Gemeenschap toevoegt;
- **samenhang tussen de strategische doelstellingen en instrumenten;**
- **partnerschap** van alle betrokkenen, vooral tussen de Unie en de lidstaten.

Het beste resultaat vereist niet alleen nauwere samenwerking en partnerschap, maar ook **eenvoudiger instrumenten ter vervanging van de bestaande** verscheidenheid aan complexe bevoegdheden en beleidsinstrumenten, van het lokale en regionale tot het nationale en EU-niveau.

Hiervoor zijn de twee voornaamste bouwstenen:

- een routekaart;
- vereenvoudiging van de instrumenten voor uitgavenbeheer.

A. Routekaart

De routekaart moet doelstellingen, instrumenten en indicatoren omvatten, en een dwingend tijdsschema om na te gaan of de gestelde doelen zijn bereikt, met het oog op een duurzame ontwikkeling op basis van een harmonieuze interactie van groei, cohesie en milieu.

Zoals gezegd worden **strategische doelen** (bijvoorbeeld meer Europese investeringen in onderzoek en technologische ontwikkeling) omgezet in enkele **specifieke doelstellingen** (bijvoorbeeld een subsidieregeling voor onderzoeksteams) en eventueel in specifieke **acties** (bijvoorbeeld specifieke projecten voor nanotechnologie).

De **uitvoeringsinstrumenten** (wetgeving, coördinatie, uitgaven) moeten samen met de **voortgangsindicatoren** en voldoende **stimulansen** worden vastgesteld.

Het is duidelijk dat de strategische doelen van duurzame ontwikkeling, vastgesteld in het (herziene) proces van Lissabon, moeten worden nagestreefd met maatregelen van zowel de lidstaten als de Unie.

De routekaart moet dus een gezamenlijk programma zijn met nationale en communautaire acties en middelen. Samen met de lidstaten moet een proces worden gestart ter aanvulling van de voorgestelde prioriteiten en doelstellingen met een gedetailleerd actieplan en een tijdsschema voor het gebruik van de beleidsinstrumenten en met een doeltreffend toezichtmechanisme voor de uitvoeringsfase. Dit proces moet waarborgen dat alle partijen

zich geheel voor de overeengekomen doelen inzetten en kan dienen als basis voor de tussentijdse herziening van de strategie van Lissabon.

De prestaties van de Unie en de lidstaten worden momenteel elk voorjaar door de Europese Raad beoordeeld. Om de Europese Raad toe te staan richtsnoeren op te stellen heeft de Commissie haar sectorbijdragen al in een document samengebracht (voorjaarsverslag) en de procedure voor de opstelling van de globale richtsnoeren voor het economisch beleid en de werkgelegenheidsrichtsnoeren gestroomlijnd.

Dit kan nog worden verbeterd:

- door te zorgen voor een betere, zichtbaardere interactie tussen de acties en de begrotingsmiddelen op het niveau van de lidstaten en van de Unie;
- door in dit licht een beoordeling uit te voeren van:
 - de potentiële bijdrage uit de begrotingen van de lidstaten en van de EU tot de beleidsdoelstellingen en aanbevelingen in de globale richtsnoeren voor het economisch beleid, de werkgelegenheidsrichtsnoeren en de ruimere strategie van Lissabon in het algemeen;
 - de resultaten van acties op EU-niveau om het Groeiaanpassingsfonds (zie IV.C) te activeren of de aanwending ervan te sturen. Hierdoor kunnen de prioriteiten worden bijgesteld of kan met begrotingsmiddelen op nieuwe behoeften worden ingespeeld.

Deze aanpak draagt ook concreet bij tot het economische bestuur van de Unie. Er wordt rekening gehouden met de gevolgen van de acties die nodig zijn voor de gemeenschappelijke doelstellingen en de aanpak leidt tot meer samenhang van het cohesiebeleid met de globale richtsnoeren voor het economisch beleid en de werkgelegenheidsrichtsnoeren, en dus tot een betere integratie ervan in de Europese agenda voor duurzame ontwikkeling.

B. Vereenvoudiging van de instrumenten voor betere resultaten

Tot de beleidsinstrumenten van de Unie behoren regelgeving, coördinatie en financiële steun. De verhouding tussen de uitgaven van de Unie en van de lidstaten verschilt per beleidsgebied. Soms verstrekt de EU het leeuwendeel van de financiële steun voor een sector (zoals landbouw) of een aanzienlijk deel van de middelen voor een bepaald doel (zoals cohesie in achterstandsgebieden), soms draagt ze relatief weinig bij vergeleken met de lidstaten en speelt ze een katalysatorrol.

Naar gelang van de rol van de uitgaven in het geheel van instrumenten voor een beleidsgebied kunnen de te financieren acties, de toewijzing van middelen, de begrotingsinstrumenten en het projectbeheer op verschillende manieren worden geselecteerd.

In het algemeen moet bij het opzetten en uitvoeren van EU-uitgavenprogramma's echter op drie dingen worden gelet:

- Bij de keuze van de begrotingsinstrumenten moeten eenvoud en samenhang worden nagestreefd. De begrotingsstructuur moet zoveel mogelijk worden vereenvoudigd, overlapping van instrumenten moet worden voorkomen en de begunstigen en de medeverantwoordelijke overheden moeten bij één loket terechtkunnen.

- De Commissie behoudt de politieke taak de strategische doelen en het kader voor de uitgavenprogramma's te bepalen, maar beperkt de gevallen waarin ze rechtstreeks verantwoordelijk is voor de uitvoering en het beheer ervan.
- De evenredigheid tussen de middelen en de administratieve lasten van het gebruik ervan moet behouden blijven.

De Commissie zal daarom de volgende beginselen toepassen:

- **Een instrument per beleidsgebied, een fonds per programma.** De financieringsinstrumenten van de EU worden zoveel mogelijk geconsolideerd en gerationaliseerd zodat voor **elk beleidsgebied** waarvoor uitgaven worden gedaan **een enkel financieringsinstrument** alle acties op dit gebied bestrijkt. Kleine begrotingsposten worden geconsolideerd tot onderdelen van het ene financieringsinstrument, ook als voor het instrument meer dan één rechtsgrond nodig is.
- **De Commissie bekijkt of het beheer wel door haar diensten moet worden uitgevoerd.** Op basis van een beoordeling van de doeltreffendheid en efficiëntie wordt per geval bepaald hoe de acties worden beheerd: a) door de diensten van de Commissie zelf, b) door bureaus of uitvoerende agentschappen² onder controle van de Commissie, c) door "klassieke", functioneel van de Commissie onafhankelijke agentschappen op EU-niveau, of d) gedecentraliseerd in partnerschap met lidstaten of regio's.

De Commissie heeft een algemene aanpak van het administratief bestuur opgesteld die moet leiden tot stroomlijning en tot de keuze van het geschiktste en efficiëntste uitvoeringsmechanisme (zie overzicht in bijlage 1). De volledige toepassing ervan moet voordelen opleveren in de vorm van betere prestaties, meer efficiëntie en meer samenhang bij de uitvoering van taken.

De Commissie doet de komende maanden gedetailleerde voorstellen voor vereenvoudiging op basis van deze beginselen. Enkele voorbeelden voor het interne en externe beleid kunnen al onder de aandacht worden gebracht:

i) Intern beleid

- De volgende generatie cohesieprogramma's moet zo worden opgezet dat elk programma door slechts een fonds (EFRO of ESF) wordt gefinancierd. In de onder het Cohesiefonds vallende lidstaten wordt aan vereenvoudiging en samenhang gewerkt door de acties in hetzelfde kader te plannen als de door het EFRO gesteunde acties.
- Alle maatregelen voor plattelandsontwikkeling voor alle regio's (ook de minder ontwikkelde regio's en lidstaten) worden gehergroepeerd in een enkele regeling voor financiering, planning, financieel beheer en controle. De concentratie op de regio's waarvoor een convergentieprogramma loopt, blijft ongewijzigd.
- Een nieuw instrument vervangt de huidige financieringsprogramma's voor milieu.

ii) Extern beleid: hiervoor wordt een vereenvoudigde structuur voorgesteld met zes instrumenten ter vervanging van de meer dan honderd bestaande.

² Verordening (EG) nr. 58/2003 van de Raad van 19 december 2002, PB L 11 van 16.1.2003, blz. 1.

- Er komen twee nieuwe instrumenten (die later kunnen worden samengevoegd) voor twee basisgebieden: economische samenwerking en ontwikkeling enerzijds en vrede en veiligheid anderzijds. Deze instrumenten komen in de plaats van het bestaande overaanbod aan geografische en thematische instrumenten en het EOF wordt in de EU-begroting opgenomen.
- Voor humanitaire hulp blijft een specifiek instrument bestaan.
- Er komt een nieuw (geïntegreerd) pretoetredingsinstrument ter vervanging van Phare, ISPA en Sapard.³
- Er is een afzonderlijk nieuw nabuurschapsinstrument nodig voor de grensoverschrijdende samenwerking tussen de uitgebreide Unie en de buurlanden.
- Voor de macrofinanciële bijstand verandert er niets.

Nieuw nabuurschapsinstrument

Het is in het belang van de hele EU om nieuwe scheidingslijnen op en rond haar grenzen te voorkomen en stabiliteit en welvaart binnen en buiten haar grenzen te bevorderen. De EU moet eensgezind optreden om dit ambitieuze doel te bereiken. De lidstaten zijn niet goed geplaatst om dit punt elk afzonderlijk aan te pakken. Het nieuwe nabuurschapsinstrument dat de Commissie voorstelt dient met name voor de duurzame economische en sociale ontwikkeling van deze grensgebieden, voor de vlotte werking en het beheer van de toekomstige buitengrenzen en voor maatregelen die zowel voor de EU als de buurlanden van belang zijn op het gebied van bijvoorbeeld milieu, volksgezondheid, misdaadpreventie en -bestrijding, en onderlinge samenwerking tussen de lidstaten en hun buurlanden.

De grensoverschrijdende aspecten van het nabuurschapsinstrument worden zo eenvoudig mogelijk uitgevoerd met een enkel rechtsinstrument, voortbouwend op de beginselen van de bestaande Europese grensoverschrijdende programma's: partnerschap, meerjarenplanning en medefinanciering.

IV. NIEUW FINANCIËEL KADER 2007-2013

A. Periode

Het nieuwe financiële kader moet een periode bestrijken die lang genoeg is om het hervormde communautaire beleid samenhangend en binnen redelijke begrotingsgrenzen geleidelijk in te voeren en twaalf nieuwe lidstaten met succes te integreren.

De Commissie en het Parlement hebben een mandaat van vijf jaar. Het financiële kader moet hierop beter worden afgestemd. Elke Commissie moet deelnemen aan de opstelling van een financieel kader dat ze deels ook moet uitvoeren. Uitgaande van de ervaring daarmee moet ze ook de basis leggen voor het volgende financiële kader. Het Parlement keurt overeenkomstig het financiële kader dat het heeft goedgekeurd de jaarlijkse begrotingen goed en ziet toe op de uitvoering ervan.

³ Er wordt rekening gehouden met de eisen van het communautaire beleid die aan de toetredingslanden worden gesteld.

De Commissie stelt een overgangperiode van zeven jaar (2007-2013) voor alvorens een vijfjarige cyclus in te voeren, omdat de ontwikkeling van de marktgerelateerde uitgaven en directe betalingen voor de landbouw in de EU van 2007 tot 2013 vastligt en de lopende uitvoering van de structuurfondsen en de aanpassingen bij alle instellingen enige tijd vergen.

B. Indeling en ontwikkeling van de uitgaven

De huidige indeling van de uitgaven in de financiële vooruitzichten stamt grotendeels uit de eerste en de daaropvolgende financiële vooruitzichten. De huidige financiële vooruitzichten zijn gestructureerd volgens acht uitgavenrubrieken (elf als ook de subrubrieken worden meegerekend). Het onderbrengen van de middelen in een groot aantal rubrieken en subrubrieken maakt het systeem rigide en belemmert nodige aanpassingen en een doeltreffender gebruik van de middelen voor de beleidsdoelstellingen van de EU.

Begrotingsdiscipline is gerechtvaardigd, maar mag het hoofddoel, namelijk middelen aanwenden voor politieke en economische doelstellingen, niet overschaduwen.

Een kleiner aantal rubrieken geeft niet alleen de brede beleidsdoelstellingen weer, maar biedt ook de nodige beweegruimte voor ontwikkelingen die niet altijd tien jaar van tevoren precies kunnen worden voorspeld. Voor het nieuwe financiële kader stelt de Commissie vijf grote uitgavenrubrieken voor:

- (1) een eerste rubriek, gericht op concurrentiekracht en cohesie ter bevordering van duurzame groei, met twee subrubrieken:

1a. *concurrentiekracht ter bevordering van groei en werkgelegenheid*: uitgaven voor onderzoek en innovatie, onderwijs en opleiding, veiligheid en milieuduurzaamheid van EU-netten, ondersteuning van een geïntegreerde interne markt en van het beleid terzake, en uitvoering van de sociale agenda;

1b. *cohesie ter bevordering van groei en werkgelegenheid*: uitgaven voor de convergentie van de minst ontwikkelde lidstaten en regio's, aanvulling van de EU-strategie voor duurzame ontwikkeling buiten de minder welvarende regio's en steun voor interregionale samenwerking;

- (2) *duurzaam beheer en bescherming van natuurlijke hulpbronnen*: omvat naast de uitgaven voor het gemeenschappelijk landbouw- en visserijbeleid⁴ ook uitgaven voor milieu;

- (3) *burgerschap, vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid*: met inbegrip van uitgaven voor acties op het gebied van vrijheid, justitie en binnenlandse zaken en burgerschap⁵;

- (4) de EU als mondiale partner⁶;

⁴ Het EOGFL-Oriëntatie en het FIOV, die momenteel bij de structuurfondsen horen, worden bij deze rubriek ingedeeld. De overgedragen bedragen blijven echter meetellen voor het plafond van 4% voor structuur- en cohesiefondsen voor de nieuwe lidstaten.

⁵ En daarnaast: grensbewaking, asielsebeleid, empowerment van de burgers, institutionele versterking, toegang tot publieke goederen, voedselveiligheid, volksgezondheid, consumentenbescherming, cultuur, audiovisuele sector, jeugd, informatie en dialoog met de burgers.

⁶ Hieronder vallen alle externe acties, met inbegrip van de pretoetredingsinstrumenten, het nabuurschapsbeleid, armoedebestrijding en civiele crisispreventie en civiel crisisbeheer. Ook de huidige reserves voor

- (5) de administratieve uitgaven van de Commissie worden rechtstreeks gekoppeld aan de beleidsuitgaven, volgens het beginsel van activiteitsgestuurd management op basis waarvan de jaarlijkse begroting wordt opgesteld, en worden daarom opgenomen in de kredieten in de vorige vier rubrieken. Een restructurering *administratie* blijft bestaan, voor uitgaven voor andere instellingen dan de Commissie en voor pensioenen en Europese Scholen.

Omwille van de samenhang en de transparantie moet het Solidariteitsfonds in het financiële kader worden opgenomen. Dit fonds wordt hiervoor samen met de gerelateerde middelen ondergebracht in de rubriek voor cohesie (1b). Zoals voor de reserves voor noodhulp en leninggaranties, die in de rubriek voor de EU als mondiale partner worden ingedeeld, heeft de nieuwe indeling geen invloed op de desbetreffende begrotingsprocedures of de specifieke beheersmethoden. De middelen worden pas aangesproken wanneer dat nodig is.

C. Flexibiliteit

Tot 2013 moeten de prioriteiten van de routekaart binnen bepaalde grenzen kunnen worden herzien.

- De procedure voor de herziening van de uitgavenplafonds moet het voornaamste instrument blijven om het financiële kader aan grote duurzame wijzigingen van de beleidsprioriteiten aan te passen. Het afgelopen decennium is herziening echter vrijwel onmogelijk gebleken. Mede hierdoor zijn voor nieuwe prioriteiten of dringende behoeften diverse ad-hocinstrumenten en structuren opgericht. De Commissie stelt voor om vóór de indiening van elke voorlopige ontwerp-begroting de behoeften na te gaan, bijvoorbeeld in een driehoeksoverleg tussen het Parlement, de Raad en de Commissie.
- De jaarlijkse begrotingsprocedure moet flexibel genoeg zijn om de Commissie en de begrotingsautoriteit toe te staan binnen het financiële kader snel op kortetermijn crisissen of onvoorziene politieke of economische gebeurtenissen te reageren. Voor het nieuwe financiële kader stelt de Commissie een combinatie van bestaande instrumenten voor met een nieuwe *herverdelingsflexibiliteit* ter vervanging van het flexibiliteitsinstrument. Hierdoor kan de begrotingsautoriteit kredieten binnen bepaalde grenzen over de uitgavenrubrieken herverdelen. Dit geldt niet voor de kredieten voor cohesie en plattelandontwikkeling in meerjarenprogramma's, die noodzakelijkerwijs bij het begin van de periode aan de lidstaten moeten worden toegewezen.
- De Commissie stelt voor de aanpassing van de uitgaven aan nieuwe omstandigheden te versnellen door middel van een *Groei-aanpassingsfonds* onder de rubriek voor duurzame groei (1a) om de uitvoering van de groei- en cohesiedoelstellingen van de routekaart voor duurzame ontwikkeling te verbeteren, flexibel op aanpassingen van de routekaart te kunnen reageren en in geval van onvoorziene gebeurtenissen met aanzienlijke of groter dan verwachte gevolgen voor de groei en de werkgelegenheid te kunnen bijsturen. Dit Fonds moet de Unie ook toestaan te reageren op crisissen als gevolg van onvoorziene internationale economische en handelontwikkelingen. Na de jaarlijkse beoordeling van de voortgang met de routekaart op de voorjaarsbijeenkomst van de Europese Raad wordt het fonds gebruikt om deze voortgang bij te sturen met extra uitgaven voor programma's in de

noodhulp en leninggaranties worden bij deze rubriek ingedeeld [alsmede het Europees Ontwikkelingsfonds, zodra het in de EU-begroting is opgenomen].

rubrieken voor concurrentiekracht of cohesie, ter stimulering van investeringen en overheidssteun voor belangrijke projecten.

- Onder de rubriek voor concurrentiekracht ter bevordering van groei en werkgelegenheid is tot 1 miljard euro per jaar beschikbaar. Daarnaast wordt voorgesteld tot 1 miljard euro per jaar aan niet-gebruikte vastgelegde middelen van de cohesie-instrumenten (EFRO en ESF) overeenkomstig de "n+2"-regel aan het Groeiaanpassingsfonds toe te voegen.

V. FINANCIERINGSREGELING

De Commissie zal specifieke voorstellen over de eigen middelen doen in het verslag⁷ terzake dat ze deze zomer aan de Raad voorlegt, maar vestigt de aandacht op twee elementen van het huidige stelsel van eigen middelen.

A. Stelsel van eigen middelen

Het huidige stelsel van eigen middelen krijgt kritiek omdat de transparantie voor de EU-burgers en de financiële autonomie te gering zijn en omdat het complex en ondoorzichtig is.

Het financieringsstelsel werkt financieel bekeken echter vrij goed, want de financiering is vlot verlopen terwijl de beheerskosten laag liggen.

Om de gebreken van het stelsel te verhelpen kan de EU-begroting voor een groter deel uit belastingen worden gefinancierd. Een relatief grote en zichtbare financiering uit door de EU-burgers of marktdeelnemers betaalde belastingen kan de BNI-bijdragen deels vervangen. Het financieringsstelsel voor de eigen middelen van de EU zou hierdoor niet langer grotendeels op nationale bijdragen berusten en zou beter passen bij een Unie van lidstaten en van het Europese volk.

Gezien de graad van belastingharmonisatie in de EU komen momenteel drie financieringsbronnen in aanmerking: 1) een belasting op bedrijfsinkomsten, 2) BTW en 3) een energiebelasting. De belastingdruk voor de burgers hoeft in geen van deze gevallen toe te nemen, daar de EU-belasting kan worden gecompenseerd door een overeenkomstige afname van het deel van de belasting in kwestie dat naar de nationale begroting vloeit, of van andere soorten belasting. De financiering uit belastingen dient immers ter gedeeltelijke vervanging van, en niet als aanvulling op, de huidige betalingen van de lidstaten op basis van hun BNI. Als de BNI-betalingen afnemen, kunnen de lidstaten andere inkomstenbronnen zonder gevaar voor de begrotingsstabiliteit met hetzelfde bedrag reduceren.

De Commissie is niet van plan in de nabije toekomst een nieuwe bron van eigen middelen voor te stellen. Ze zet haar analyse en conclusies uiteen in het verslag over de eigen middelen dat ze vóór de zomer zal indienen. Onder voorbehoud van die conclusies kan een procedure worden gestart om de basis te leggen voor een nieuwe bron van eigen middelen die op middellange termijn een belangrijk deel van de nationale bijdragen moet vervangen.

B. Correctie van wanverhoudingen in de begroting

De Europese Unie is een solidaire gemeenschap. Delen van haar begroting zijn duidelijk op solidariteit afgestemd en andere posten dienen de specifieke doelstellingen van de

⁷ Ingevolge het besluit over de eigen middelen.

uitgavenprogramma's in kwestie. Er zullen altijd lidstaten zijn met een positieve of negatieve nettobijdrage aan de EU-begroting, maar het beleid komt de hele Unie ten goede.

Bepaalde buitensporige wanverhoudingen kunnen echter een probleem zijn. Bijsturing daarvan kan daarom nodig zijn, maar dit moet aan strikte beperkingen worden onderworpen.

Het mechanisme van deze bijsturing moet zijn afgestemd op de correctie van buitensporige nettobijdragen aan de EU-begroting en een eerlijke behandeling van lidstaten met een vergelijkbare betalingscapaciteit. Sinds medio de jaren tachtig wordt voor één lidstaat een correctie uitgevoerd, die door alle andere lidstaten wordt gefinancierd. In 2002 werd het aandeel van vier lidstaten in deze financiering tot 25% van hun normale aandeel gereduceerd. De Commissie stelt een algemeen systeem voor om begrotingslasten die niet in verhouding staan tot de relatieve welvaart te corrigeren (overeenkomstig de conclusies van de Europese Raad van Fontainebleau van 1984) en om te voorkomen dat de correcties te groot worden.

De uitbreiding leidt tot een aanzienlijke toename van de correctie van de begrotingsbijdrage van één lidstaat, die niet in evenredigheid is met zijn relatieve welvaart, waardoor de financieringskosten voor de overige lidstaten dienovereenkomstig stijgen en de correctie een overcompensatie wordt.

Zonder wijziging neemt de vertekening ten gunste van deze ene lidstaat aanzienlijk toe. De bestaande correctie helemaal afschaffen zou niet door alle lidstaten worden aanvaard, noch de nettobijdragen van lidstaten met een vergelijkbare welvaart dichterbij elkaar brengen.

Er moet een nieuw algemeen correctiemechanisme worden toegepast voor nettobijdragen boven een vooraf bepaalde solidariteitsdrempel (een percentage van het BNI, afhankelijk van de relatieve welvaart). Solidariteit moet een hoeksteen van de Unie blijven. Daarom moeten de nieuwe, algemene correcties beperkt blijven tot buitensporige en ongerechtvaardigde fiscale lasten en moeten alle lidstaten aan het mechanisme bijdragen.

Voor dit mechanisme moeten een aantal parameters worden bepaald voor de in aanmerking genomen categorieën uitgaven en inkomsten, de drempels waarboven nettosaldo's (deels) worden gecompenseerd, het percentage van te corrigeren buitensporige nettobijdragen en de financieringsregels terzake.

De Commissie zal hiervoor gedetailleerde voorstellen indienen in het kader van het volledige financiële pakket, dat zowel op inkomsten als op uitgaven betrekking heeft.

BIJLAGE 1

Beginselen van administratief bestuur: minder direct beheer, betere controle op de uitvoering en meer efficiëntie

Een van de beginselen van de hervorming van de Commissie is dat de Commissie zich vooral moet bezighouden met de opstelling van en het toezicht op het beleid uit hoofde van het Verdrag. De uitvoering van dit beleid en de andere uitvoerende activiteiten op Europees niveau kunnen daarom aan andere organen worden gedelegeerd.

De delegatie van taken aan organen buiten de eigen diensten van de Commissie moet goed worden gecoördineerd. Uit recente besluiten over delegatie blijkt dat er behoefte is aan meer samenhang en eenvoudiger criteria terzake. Daartoe is de Commissie van plan bij delegatie in de toekomst de algemene coördinatie te versterken (op een van de manieren die haar ter beschikking staan; zie III.B). Voor de activiteiten die momenteel extern worden uitgevoerd of zijn gedelegeerd, brengt de Commissie de werkwijze fasegewijs in overeenstemming met de nieuwe aanpak.

De taken kunnen op diverse manieren worden uitgevoerd:

- (1) Ze kunnen gezamenlijk met de lidstaten worden beheerd of aan nationale instanties worden gedelegeerd. Hiervoor kan worden gekeken naar de ervaring met het gemeenschappelijk landbouwbeleid en het cohesiebeleid. Er zijn twee belangrijke criteria voor deze benadering: a) een aanzienlijke lokale dimensie en b) complementariteit met regionale en nationale programma's.
- (2) Ze kunnen worden gedelegeerd aan:
 - a) administratieve bureaus. Bij de hervorming heeft de Commissie administratieve bureaus ingevoerd. Tot dusver zijn deze ingeschakeld voor uitvoerende taken zonder bepaalde duur of rechtstreeks verband met een programma. Deze bureaus hebben het voordeel dat ze goedkoper zijn en flexibeler kunnen werken doordat ze hun eigen personeelsformatie en begrotingslijnen hebben. Ze staan onder de directe controle van de Commissie.
 - b) agentschappen. Tot deze categorie behoren momenteel allerlei soorten organen met uiteenlopende functies, gaande van bijstand in de vorm van adviezen en aanbevelingen (Europese Autoriteit voor voedselveiligheid) tot inspectie (Europees Agentschap voor maritieme veiligheid) en goedkeuring van voor derden juridisch bindende besluiten (Bureau voor harmonisatie binnen de interne markt). De Commissie en de lidstaten zijn doorgaans in deze agentschappen vertegenwoordigd, eventueel naast belanghebbende derden. De Commissie draagt de volle verantwoordelijkheid voor het werk van deze agentschappen, al is ze er slechts beperkt bij betrokken. Dit geldt niet voor de uitvoerende agentschappen, die rechtstreeks onder controle van de Commissie staan en waarvan het statuut is vastgesteld bij een verordening van de Raad⁸.

⁸ Verordening (EG) nr. 58/2003 van de Raad van 19 december 2002, PB L 11 van 16.1.2003, blz. 1.

Delegatie moet opnieuw worden bekeken op basis van de volgende beginselen:

- (1) De uitvoering van taken voor programma's van uitvoerende aard en met een bepaalde duur kan aan uitvoerende agentschappen worden gedelegeerd. De Commissie behoudt de controle over de uitvoering.
- (2) Taken die tot een niet-bindend advies leiden, die verband houden met acties waarvoor de Commissie niet rechtstreeks verantwoordelijk is of waarbij de rol van de Commissie gering is, kunnen aan een agentschap met meer autonomie (naar het bestaande model) worden gedelegeerd. Momenteel worden sommige taken door agentschappen uitgevoerd zonder dat de Commissie er wezenlijk bij betrokken is, al draagt ze wel de volle verantwoordelijkheid voor het resultaat. Deze toestand moet dringend worden aangepakt.
- (3) Voor nieuwe uitvoerende taken zonder bepaalde duur of voor voorbereidingstaken op basis waarvan de Commissie regelgevingsbesluiten kan nemen waarvoor ze verantwoordelijk is, komt een bureau in aanmerking.
- (4) Sommige agentschappen voeren soortgelijke taken uit met niet meer dan een zijdelingse betrokkenheid van de Commissie, die echter wel volledig verantwoordelijk is voor het resultaat. Hier moet dringend iets aan worden gedaan.

BIJLAGE 2

ROUTEKAART – voorbeeld

VERBETERING VAN DE KWALITEIT VAN ONDERWIJS EN OPLEIDING IN DE UNIE			
	Doel	Voornaamste acties en instrumenten	Voortgangsindicatoren en streefcijfers
1	Betere kwaliteit van onderwijs en opleiding in Europa	<p>EU-coördinatie: Europese ruimten voor het hoger onderwijs en voor beroepsopleiding: werkgroepen voor de doelstellingen; processen van Bologna en Kopenhagen; wereldwijde benchmarking van onderwijs- en opleidingsstelsels</p> <p>EU-uitgaven: steun voor transnationale partnerschappen en instellingen; uitwisseling van goede werkwijzen; verzameling en analyse van statistieken en indicatoren; één instrument voor onderwijs en opleiding (vervolgprogramma voor Socrates en Leonardo)</p>	Aantal partnerschappen; voortgang ten opzichte van overeengekomen referentiepunten en indicatoren; uitvoering van kaders voor kwaliteitscontrole voor het hoger onderwijs en voor beroepsonderwijs en -opleiding
2	Betere toegang tot onderwijs en opleiding voor alle leeftijden	<p>EU-wetgeving: Europass-beschikking. follow-up van de aanbeveling over mobiliteit</p> <p>EU-uitgaven: één instrument voor onderwijs en opleiding (vervolgprogramma voor Socrates en Leonardo)</p>	<p>Aantal jongeren en volwassenen in mobiliteit; gebruik van puntenoverdrachtsystemen onderwijs en in beroepsonderwijs en -opleiding; gebruik van transparantie-instrumenten (diplomasupplement, Europass enz.)</p> <p>Streefcijfers: 10% van de leerlingen en docenten in mobiliteits- en samenwerkingsactiviteiten (2007-2013); 3 miljoen uitwisselingen voor studenten (2010); 150 000 uitwisselingen voor beroepsopleiding en 50 000 in het buitenland lerende en docerende volwassenen per jaar (2013)</p>
3	Meer interactie van onderwijs en opleiding in de EU met derde landen	<p>EU-wetgeving: richtlijn inzake toegang voor studenten en onderzoekers uit derde landen</p> <p>EU-uitgaven: Erasmus Mundus; vervolgprogramma voor Tempus</p>	<p>Aantal studenten en onderzoekers uit derde landen</p> <p>Streefcijfers: meer dan 11 000 studie- en onderzoeksbeurzen voor mobiliteit van en naar derde landen (2004-2008)</p>