



Samlenotat

21. september 2023

Kommissionens forslag til revision af EU's flerårige finansielle ramme for årene 2021-2027

KOM(2023)337.

1. Resumé

Kommissionen offentliggjorde d. 20. juni 2023 sit forslag til revision af EU's flerårige finansielle ramme (MFF) for 2021-2027. Der blev oversendt grund- og nærhedsnotat d. 5. september 2023.

Forslaget indebærer nye udgifter for i alt 100 mia. euro (løbende priser), hvoraf 50 mia. euro er målrettet en ny facilitet mhp. at støtte Ukraine, 15 mia. er målrettet migrationsindsatsen og eksterne anliggender samt 10 mia. euro til industristøtte. Hertil forslås et nyt instrument til at afholde merudgifter til renter uden øvre grænse, som Kommissionen foreløbigt skønner vil andrage udgifter for i størrelsesordenen 18,9 mia. euro (løbende priser) frem til 2027, ligesom der forslås øgede udgifter til administration.

Forslaget skønnes med betydelig usikkerhed at øge det danske EU-bidrag med i alt 11 mia. kr. i perioden 2024-2027.

Regeringen støtter etableringen af et støtteinstrument til Ukraine på 50 mia. euro (løbende priser) i perioden 2024-2027. Det skal sikre holdbar, forudsigelig og stabil finansiel assistance til Ukraine i samarbejde med andre aktører og understøtte reformer i Ukraine. Regeringen finder generelt, at fælleseuropæiske udfordringer kræver fælles svar. Regeringen ønsker derfor en substantiel prioritering af migrationsindsatsen, ligesom europæisk konkurrenceevne ifm. den grønne omstilling skal styrkes. Regeringen finder dog, at prioriteter ud over Ukraine bør finansieres inden for rammene af den eksisterende MFF, idet regeringen er yderst skeptisk over for, at justere i de aftalte udgiftslofter.

2. Baggrund

Det Europæiske Råd (DER) nåede d. 21. juli 2020 til enighed om EU's flerårige finansielle ramme for 2021-2027 (Multiannual Financial Framework – MFF) samt et instrument (NextGeneration EU – NGEU) på 750 mia. euro til finansiering af bl.a. EU's genopretningsfacilitet (Recovery and Resilience Facility – RRF). I alt indeholder aftalen udgifter for over 1.854 mia. euro over hele perioden (2018-priser). Det fremgår af Det Europæiske Råds konklusioner af juli 2020, at der ikke skal foretages en midtvejsevaluering. Kommissionen har på trods af dette med henvisning til bl.a. den uforudsete og alvorlige situation i Ukraine, det stigende migrationspres, behovet for at understøtte europæisk konkurrenceevne, stigende renteudgifter til EU's genopretningslån samt pres på administrationsudgifterne fremsat et forslag, der reviderer den nuværende MFF-aftale, der er gældende frem til 2027.

Det følger af artikel 312 i Traktaten om den Europæiske Unions Funktionsmåde, at formålet med den flerårige finansielle ramme er at sikre en velordnet udvikling i Unionens udgifter inden for rammerne af dens egne indtægter, at den flerårige finansielle ramme fastlægges for en periode på mindst fem år, og at de årlige budgetter skal overholde den flerårige finansielle ramme. Den finansielle ramme fastlægges i en forordning, som vedtages af Rådet med enstemmighed, når Europa-Parlamentet har givet sin godkendelse med et flertal af sine medlemmer. Det fremgår endvidere, at Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen under hele proceduren træffer de nødvendige foranstaltninger med henblik på at lette vedtagelsen.

Der henvises generelt til grund- og nærhedsnotat om forslaget oversendt d. 5. september 2023.

3. Formål og indhold

Kommissionens forslag til MFF-revision har ifølge Kommissionen primært til formål at styrke prioriterede politikområder, særligt Ukraine. Kommissionens forslag indebærer nye udgifter for i alt 100 mia. euro (løbende priser), svarende til ca. 85 mia. euro i faste 2018-priser (anvendes typisk i retsakterne). Med Kommissionens forslag til revision af MFF-aftalen afsættes nye midler til følgende temaområder (løbende priser), *jf. tabel 1*.

Tabel 1

Kommissionens forslag til revision af EU's MFF 2021-2027, mia. euro (løbende priser)

Temaområde	Indhold	Foreslåede tilførte midler
Ukraine	Ny Ukraine-facilitet med lån og ikke-tilbagebetalingspligtig finansiel støtte (tilskud, hensættelser til garantier finansieret uden for loft).	50
Migration og ekssterne anliggender	Forhøjelse af budgetkategori 4 (Migration og grænseforvaltning) med 2 mia. euro, budgetkategori 6 (Naboområder og verden) med 10,5 mia. euro og Solidaritets- og Nødhjælpsreserven uden for loft med i alt 2,5 mia. euro mhp. at understøtte grænsekontrol og forebygge de grundlæggende årsager til migration.	15
Konkurrenceevne	Ny platform (STEP) på 10 mia. euro i nye midler under budgetkategori 1 (Det indre marked, innovation og det digitale område), budgetkategori 3 (Naturressourcer og miljø) og budgetkategori 5 (Sikkerhed og forsvar) samt mulighed for at omdirigere struktur-fondsmidler. STEP har til formål at øge investeringer i europæisk industri mhp. bl.a. at mindske risikoen for kritiske afhængigheder.	10*
Renteudgifter til EU's COVID-lån	Nyt instrument uden for loft og uden øvre grænse til finansiering af renteudgifter til genopretningslån ud over det budgetterede. Skøn behæftet med stor usikkerhed.	Ca. 18,9 - uden øvre grænse
EU-administration	Merudgifter til EU's administration, herunder 885 nye ansatte.	1,9
Fleksibilitetsinstrument	Forhøjelse af fleksibilitetsinstrumentet uden for loft, der kan medgå til at finansiere uforudsete merudgifter.	3
Samlet		Ca. 100

Anm: *Hertil dispositionsmulighed for yderligere 1,2 mia. euro til forskning ved genanvendelse af annullerede tilsagn

Kilde: Kommissionens meddelelse om en midtvejsrevision af EU's flerårige finansielle ramme 2021-2027.

Kommissionens forslag om etablering af en facilitet til støtte for Ukraine (Ukraine-facilitet) (COM(2023) 338) samt et forslag om etablering af en platform for strategiske teknologier for Europa (STEP) (KOM(2023) 335) forelægges Europaudvalget

særskilt iht. den normale EU-beslutningsprocedure. Der henvises generelt til grund- og nærhedsnotater oversendt d. 20. juli hhv. d. 12. september 2023.

Ud over Kommissionens forslag til en revision af MFF-aftalen har Kommissionen og Den Fælles Udenrigstjeneste fremsat to forslag, som ikke formelt er relateret til MFF-revisionen, men som potentielt behandles samtidigt. Således fremsatte Kommissionen d. 20. juni forslag til en ændring til ordningen for EU's egne indtægter (KOM (2023)331). Der er fremsendt grund- og nærhedsnotat d. 24. juli, og sagen forelægges særskilt. Dertil har Den Fælles Udenrigstjeneste (FUT) fremsat et forslag om at øge budgettet til Den Europæiske Fredsfacilitet (EPF) med op til 21 mia. euro (løbende priser)¹ øremærket en militær bistandsfond til støtte for Ukraine. Der henvises til særskilt forelæggelse samt oversendt samlenotat d. 15. september.

Udgiftniveau

Kommissionen foreslår en revideret flerårig finansiel ramme, som omfatter et samlet forpligtelsesniveau inkl. instrumenter uden for loft på skønnet 1.189 mia. euro (2018-priser) for perioden 2021-2027, hvilket svarer til en stigning på 85 mia. euro (2018-priser) ift. den gældende MFF, *jf. tabel 2*.

Tabel 2

Kommissionens forslag (inden for og uden for den flerårige finansielle ramme), forpligtigelser

Mio. euro (2018-priser)	2024	2025	2026	2027	Total 2021-2027
Gældende MFF	167.429	168.361	157.191	160.914	1.104.196
Forslag til MFF-revision	186.978	188.759	178.924	184.260	1.189.222
Forskel	19.549	20.398	21.733	23.346	85.026

Anm.: Justeringer af lofterne sfa. MFF-forordningens artikel 5(2) er baseret på Kommissionens langsigtede prognose for indtægter og udgifter i 2025-2027. Renteinstrumentet er medregnet pba. Kommissionens foreløbige skøn for samlede udgifter i 2024-2027 og antaget fordelt pba. de grænseværdier for renteudgifter, der ifølge forslaget skal placeres inden for loft. Ukraine-reserven er foreslået med et samlet loft på 50 mia. euro i løbende priser i Kommissionens forslag, hvilket budgetteknisk er lagt til grund. Beløbene er omregnet til 2018-priser under antagelse om ligelig fordeling over 2024-2027.

Kilde: KOM (2023) 320; KOM (2023) 337; KOM(2022) 315

Stigningen dækker over ca. 21 mia. euro inden for loft samt foreløbigt skønnet 64 mia. euro, der budgetteknisk placeres uden for udgiftslofterne. Usikkerheden kan grundlæggende henføres til, at Kommissionen foreslår at oprette et nyt instrument til finansiering af merudgifter til renter forbundet med de fælles genopretningslån ud over den hidtidige budgettering. Dette instrument placeres uden for loft og uden øvre udgiftsgrænse. Kommissionen anslår med betydelig usikkerhed, at udgifterne vil udgøre 18,9 mia. euro (løbende priser) over perioden 2024-2027, hvilket beregningsteknisk er lagt til grund.

¹ 20 mia. euro i 2023-priser, som forslaget om forøgelse af fredsfaciliteten er fremsat i.

Kommissionen foreslår endvidere et revideret niveau for betalinger, der inkl. instrumenter uden for loft skønnes at udgøre 1.168 mia. euro (2018-priser) over perioden 2021-2027, svarende til en stigning på 75 mia. euro, jf. *tabel 3*.

Tabel 3**Kommissionens forslag (inden for og uden for den flerårige finansielle ramme), betalinger**

Mio. euro (2018-priser)	2024	2025	2026	2027	Total 2021-2027
Gældende MFF	153.737	155.976	154.976	156.976	1.093.165
Forslag til MFF-revision	168.603	171.314	179.038	177.239	1.167.694
Forskel	14.866	15.338	24.062	20.263	74.529

Anm.: Justeringer af lofterne sfa. MFF-forordningens artikel 5(2) er baseret på Kommissionens langsigtede prognose for indtægter og udgifter i 2025-2027. Renteinstrumentet er medregnet pba. Kommissionens foreløbige skøn for samlede udgifter i 2024-2027 og antaget fordelt pba. de grænseværdier for renteudgifter, der ifølge forslaget skal placeres inden for loft. Ukraine-reserven er foreslået med et samlet loft på 50 mia. euro i løbende priser i Kommissionens forslag, hvilket budgetteknisk er lagt til grund. Beløbene er omregnet til 2018-priser under antagelse om ligelig fordeling over 2024-2027.

Kilde: KOM (2023) 320; KOM (2023) 337; KOM(2022) 315

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet endelige position foreligger ikke, men der forventes afstemning herom i oktober 2023. Europa-Parlamentet vedtog i december 2022 en resolution (2022/2046(INI)) med støtte til en omfattende revision af EU's flerårige finansielle ramme 2021-2027. Ligeledes har Europa-Parlamentets rapportører tilknyttet MFF-revisionen budt Kommissionens forslag velkomment.

5. Nærhedsprincippet

Eftersom der er tale om forslag i relation til EU's flerårige finansielle ramme, kan det kun behandles på EU-niveau. Nærhedsprincippet vurderes derfor overholdt.

6. Gældende dansk ret

Forslaget har ikke umiddelbart konsekvenser for dansk ret. En udmøntning af den flerårige finansielle ramme i form af EU's årlige budgetter vil have konsekvenser for det danske bidrag til EU's budget, som skal opføres på de årlige forslag til finanslov.

7. Konsekvenser

En revision af EU's flerårige finansielle ramme for 2024-2027 vil forventeligt være forbundet med væsentlige statsfinansielle konsekvenser for Danmark. De nærmere specifikke konsekvenser vil afhænge af den endelige aftale for den flerårige finansielle ramme, herunder det overordnede udgiftsniveau. Der forløber endnu nærmere tekniske afklaringer med Kommissionen om forslagens indhold, hvilket har betydning for det danske bruttobidrag. Såfremt der tages udgangspunkt i den danske finansieringsandel til EU's budget på godt 2 pct., skønnes forslaget i sin nuværende form med betydelig usikkerhed at medføre udgifter for i alt ca. 11 mia. kr. (2024-priser) i perioden 2024-2027.

Erhvervsøkonomiske konsekvenser

Afhængig af det samlede udgiftsniveau på EU-budgettet og fordelingen af udgifterne på de forskellige udgiftsområder, vurderes forslaget til revision MFF'en at have afledte konsekvenser for dansk erhvervsliv i form af fx støtte til danske virksomheder, forskningsmidler til danske forskningsinstitutioner, strukturfondsmidler, støtte til små og mellemstore danske virksomheder mv. De samlede erhvervsøkonomiske konsekvenser kan dog ikke kvantificeres, men afhænger især af hvor stor en andel af budgettet, der tildeles vækstpolitikker.

8. Høring

Ikke relevant

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Siden Kommissionen præsenterede sit forslag til en MFF-revision har der været afholdt tekniske møder samt politiske drøftelser i hhv. GAC d. 10. juli og ECOFIN d. 14. juli.

Overordnet har medlemslandene udtrykt generel opbakning til støtte til Ukraine, mens de resterende elementer af revisionen har været genstand for større grad af meningsudvekslinger. Én gruppe primært nord- og vesteuropæiske lande har med forskellig tonalitet udtrykt skepsis over for forslaget og dets omfang og understreget et behov for øget fokus på omprioriteringer – ikke mindst aht. at holde nye udgifter ud over udgifter til støtte for Ukraine – inden for gældende udgiftslofter. Omvendt har en gruppe primært østeuropæiske lande fundet forslaget ubalanceret med henvisning til, at der ikke er afsat tilstrækkelig med midler til frontlinjestater og til forsvars- og sikkerhedsmæssige programmer. Samtidig har en gruppe sydeuropæiske lande betonet vigtigheden af tilstrækkelige midler målrettet de sydlige migrationsruter.

Kommissionen og det spanske formandskab sigter mod at opnå enighed i Det Europæiske Råd (DER) i oktober eller november, idet en beslutning træffes ved enstemmighed. Dette mhp. efterfølgende aftale med Europa-Parlamentet (EP) inden EP-valg i juni 2024. Formandskabet har præsenteret et udkast til en forhandlingsboks d. 31. august, dog uden beløbsangivelser, mhp. drøftelser i blandt EU's ambassadører i september som forberedelse til DER i oktober.

10. Regeringens generelle holdning

Ruslands invasion af Ukraine medfører betydelige menneskelige og økonomiske omkostninger. Regeringen støtter etableringen af et støtteinstrument til Ukraine på 50 mia. euro for perioden 2024-2027. Støtteinstrumentet skal sikre, at EU-landene i god tid og i samarbejde med relevante partnere sikrer stabil, forudsigelig og holdbar finansiel assistance til Ukraine. EU bør indtage en ledende rolle i den finansielle assistance og genopbygningen. Dette muliggør et sammenhængende reformprogram, synergier i genopbygningsindsatsen, en effektiv kontrolindsats mhp. at mindske risikoen for svindel og korruption med midler, ligesom alle EU-lande forpligtes til at bidrage forholdsmæssigt til genopbygningen. Regeringen finder det centralt, at et støtteinstrument finansieres udover MFF-aftalens udgiftslofter i lyset af de ekstraordinære omstændigheder.

Regeringen finder generelt, at fælleseuropæiske udfordringer kræver fælles svar. Det gælder særligt på migrationsområdet, hvor der er behov for en substantiel prioritering. Ligeledes gælder det europæisk konkurrenceevne, herunder ifm. den grønne omstilling. Regeringen er dog yderst skeptisk over for en fuld genåbning af MFF-aftalen og finder, at merudgifter – ud over til Ukraine – skal prioriteres inden for eksisterende rammer. Det kan ske via anvendelse af uallokerede midler, omprioriteringer og øget fleksibilitet inden for budgettet med fokus på, at det nuværende EU-budget i størst muligt omfang dirigeres mod de største politiske prioriteter på EU-niveau samt stående forpligtigelser. Tilsvarende bør det fulde potentiale for private investeringer udnyttes, ligesom regeringen ønsker at fjerne unødige byrder og barrierer, herunder særligt for at fremme vækst og konkurrenceevne. Det er samtidig væsentligt, at offentlige midler anvendes målrettet og effektivt.

Regeringen er samtidig fuldt forpligtet til at tilbagebetale de stigende rentekomkostninger til EU's fælles genopretningslån. Regeringen er dog også yderst skeptisk over for oprettelsen af et nyt instrument uden for loft, og mener at håndteringen af renter bør ske som led i en samlet prioritering af EU's udgifter indenfor udgiftslofterne.

Regeringen mener ligeledes, at EU's administration skal fungere effektivt, og at antallet af ansatte fastholdes på et stabilt niveau. Derfor finder regeringen det uhenigtsmæssigt, at Kommissionens forslag indebærer øgede udgifter til administrationsområdet samt flere ansatte. I stedet bør dette imødegås af omprioriteringer, således at ressourcer prioriteres til de væsentligste politiske problemstillinger på EU-niveau. Dertil bør øget digitalisering bidrage til mere effektive arbejdsgange.

Fsva. Den Fælles Udenrigstjenestes forslag om at øge budgettet til Den Europæiske Fredsfacilitet støtter regeringen en forhøjelse af faciliteten øremærket Ukraine på 21 mia. euro (løbende priser) mhp. at bidrage til EU's sikkerhedstilsagn til Ukraine. Der henvises til særskilt forelæggelse samt oversendt samlenotat d. 15. september. Regeringen støtter, at en beslutning om en forøgelse behandles i DER mhp. en generel prioritering som led i MFF-revisionen.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Grund- og nærhedsnotat blev oversendt d. 5. september 2023. Kommissionens forslag til en MFF-revision blev bragt op under 'siden sidst' i Folketingets Europaudvalg d. 27. juni 2023 ifm. forelæggelsen af det årlige EU-budget for 2024.