



18. november 2020

Samlenotat vedr. EU's budget for 2021

Nyt notat.

Kommissionens forslag til EU's budget for 2021 (SEC (2020) 250) og Kommissionens ændringsbrev til Kommissionens forslag til EU's budget for 2021 (KOM (2020) 748).

1. Resume

Europa-Parlamentet og det tyske formandskab indgik d. 10. november et foreløbigt kompromis om EU's flerårige finansielle ramme for 2021-2027.

Kommissionen fremsatte d. 27. juni sit oprindelige forslag til EU's budget for 2021 baseret på Kommissionens MFF-forslag af maj 2020. Kommissionen har 13. november fremlagt ændringsbrev 1 til budgetforslaget for 2021, mhp. at afspejle det foreløbige kompromis om MFF-aftalen.

Kommissionens ændringsbrev 1 medfører et niveau for forpligtelsesbevillinger på 164,1 mia. euro og et niveau for betalingsbevillingerne på 166,1 mia. euro. Det er en nedjustering på 2,6 mia. euro i forpligtelser og en opjustering på 2,6 mia. euro i betalinger ift. Kommissionens oprindelige forslag til EU's 2021-budget.

Det vil være afgørende for Danmark, at helt centrale danske hovedprioriteter imødekommes i et endeligt kompromis. Dvs., at en endelig budgetaftale bør imødekomme Danmark – og andre budgetansvarlige lande – på de væsentligste spørgsmål om især niveau for margin, udgiftspolitiske prioriteringer, samlet set lavere udgiftsniveau end foreslået af Kommissionen, modernisering og klimaindsatsen.

2. Baggrund

Kommissionen fremlagde d. 13. november 2020 ændringsbrev 1 til forslag til EU's budget for 2021 af 27. juni 2020, der skal behandles i henhold til budgetproceduren. Hjemmelsgrundlaget er Lissabon-traktatens artikel 314 (beslutningsprocedure for budgettet).

Idet Rådet og Europa-Parlamentet ikke har kunne finde enighed om EU's budget for 2021, indledes d. 17. november en 21 dage lang forligsprocedure med Kommissionen i rollen som mægler. Forligsproceduren afsluttes d. 7. december.

3. Formål og indhold

Kommissionen fremsatte d. 27. juni sit oprindelige forslag til EU's budget for 2021 baseret på Kommissionens MFF-forslag af maj 2020. Kommissionen har d. 13. november fremlagt sit årlige ændringsbrev 1 til budgetforslaget, der vil indgå som en del af forhandlingerne om 2021-budgettet mellem Rådet og Europa-Parlamentet.

3.1 Kommissionens ændringsbrev 1

Det foreløbige kompromis om MFF'en mellem Europa-Parlamentet og Rådet af 10. november har betydning for EU's 2021-budget på en række punkter: Dels teknisk justering de fastsatte udgiftslofter for budgetkategorierne og specialinstrumenterne og dels niveauerne for en række EU-programmer og strukturen for udgiftskategorierne.

Kommissionen har på baggrund af det foreløbige MFF-kompromis i ændringsbrev 1 foretaget tekniske justeringer med henblik på at implementere MFF-kompromisforslaget i 2021-budgetforslaget. Med ændringsbrevet nedjusteres forpligtelsesniveauet i 2021 med 2,6 mia. euro og betalingsniveauet opjusteres med 2,6 mia. euro ift. Kommissionens oprindelige budgetforslag, *jf. tabel 1*.

Tabel 1						
Kommissionens ændringsbrev 1 til budgetforslaget for 2021						
Mia. euro, 2021-priser	KOMs oprindelige forslag til EU's budget for 2021		Ændringsbrev 1		KOMs forslag til EU's budget for 2021 inkl. ÆB1	
	Forpligtelser	Betalinger	Forpligtelser	Betalinger	Forpligtelser	Betalinger
1. Vækstpolitikker	21,4	17,6	-0,7	-0,4	20,7	17,2
2. Samhørighed	51,5	62,6	1,4	3,6	52,9	66,2
3. Landbrug	58,4	56,2	0,1	0,6	58,5	56,8
4. Migration	3,1	2,7	-0,7	0,0	2,3	2,7
5. Sikkerhed og forsvar	2,2	1,8	-0,5	-1,1	1,7	0,7
6. Nabolik og Verden	16,1	10,4	-0,1	0,4	16,1	10,8
7. Administration	10,5	10,5	0,0	0,0	10,5	10,5
I alt inden for loft	163,1	161,9	-0,4	3,0	162,7	164,8
<i>Margin</i>	1,8	4,3	-0,9	-2,4	0,9	2,0
<i>Fleksibilitetsinstrumentet</i>	0,0	0,6	-	-	0,1	0,6
<i>Særlige instrumenter</i>	3,6	1,7	-2,2	-0,4	1,5	1,3
I alt inkl. instrumenter	166,7	163,5	-2,6	2,6	164,1	166,1

Anm.: Afvigelse i summer skyldes afrunding.

Kilde: Kommissionens ændringsbrev 1 til Kommissions forslag til EU's budget for 2021.

Udover tekniske justeringer som følge af MFF-kompromisforslaget har Kommissionen fremsat en række øvrige, tekniske justeringer. De mest centrale gennemgås nedenfor.

Landbrugsstøtten

Kommissionen har pba. nye estimater opjusteret sin vurdering af forpligtelsesniveauet for landbrugsstøtte i 2021 med 222,2 mio. euro. Dette kan primært henføres til en opjustering på 233,1 mio. euro i finansielle korrektioner til medlemslandenes fordel, en opjustering på 15,0 mio. euro i markedsrelaterede udgifter og en nedjustering på -29,7 mio. euro i direkte betalinger. Af den samlede merudgift vil 33,3 mio. euro blive dækket af en forventet stigning i formålsbestemte indtægter og 188,9 mio. euro af merbidrag fra medlemslandene.

Decentrale agenturer

Kommissionen foreslår en række justeringer til de decentrale agenturer. Den største vedrører en opjustering af bevillingerne til Det Europæiske Lægemiddelagentur på 28 mio. euro og 29 stillinger, samt 40 midlertidige stillinger. Ligeledes foreslår Kommissionen en opjustering af Det Europæiske Center for Forebyggelse af og Kontrol med Sygdomme på 16 mio. euro og 31 stillinger.

Forvaltningsorganerne¹

En række af EU's programmer forvaltes af forvaltningsorganer under Kommissionen, herunder Horizon, Erasmus, Creative Europe og det nye sundhedsprogram EU4Health. Idet disse programmer forventes at stige betydeligt i kompromisforslaget om MFF'en, foreslår Kommissionen at ændre strukturen for forvaltningsorganerne og omfordele ansvaret internt mellem forvaltningsorganerne samt at flytte ansvar fra Kommissionen til organerne.

Konkret foreslår Kommissionen at lukke Forvaltningsorganet for Forbrugere, Sundhed og Fødevarer lokaliseret i Luxembourg og overføre opgaver til en række eksisterende agenturer lokaliseret i Bruxelles samt et nyoprettet Agentur for Sundhed og Digitalisering, der ligeledes planlægges lokaliseret i Bruxelles.

Derudover foreslår Kommissionen at opnormere personalet for disse, hvilket medfører en stigning på 302 fuldtidsstillinger i alt i 2021. Kommissionen foreslår, at dette delvist finansieres ved en flytning af 257 fuldtidsstillinger fra Kommissionen frem mod 2027.

Administration

Kommissionen foreslår at øge Europa-Parlamentets budget med 4,6 mio. euro i 2021. Heraf skal 2,1 mio. euro anvendes til bygningsrenovation og 2,6 mio. euro afsættes i en reserve².

Kommissionen foreslår at øge administrationsudgifterne til Den Europæiske Udenrigstjeneste med hhv. 1,4 mio. euro til forvaltning af Den Europæiske Fredsfacilitet og 0,3 mio. euro til konsulær service til medlemslandene. Fsva. sidstnævnte henviser Kommissionen til behovet for repatriering af EU-borgere sfa. COVID-19.

Brexit Adjustment Reserve

I det foreløbige kompromis om MFF'en er der afsat 5,0 mia. euro i alt for perioden til en Brexit Adjustment Reserve. Kommissionen forventes at præsentere et forslag til udmøntning af reserven i november 2020. Idet et forslag endnu ikke foreligger, har Kommissionen ikke i sit ændringsbrev afsat midler hertil. Det vil derfor forventeligt indgå som et udgiftsdrivende element, enten i budgetforhandlingerne i december eller evt. som et forslag til ændringsbudget i 2021.

¹ Kommissionen har i ændringsbrev 1 oplyst, at der vil komme yderligere justeringer vedr. forvaltningsorganerne som følge af det foreløbige MFF-kompromis mellem Europa-Parlamentet og Rådet af 10. november.

² Det vurderes, at differencen sandsynligvis kan henføres til afrundinger, idet Kommissionen dog ikke har oplyst herom.

3.2 Rådet og Europa-Parlamentets holdning

Grundet frister for den årlige budgetprocedure fastsat i Lissabon-traktaten har Rådet og Europa-Parlamentet været nødsaget til at udarbejde positioner inden MFF-kompromisforslaget af d. 10. november 2020.

Rådets position af d. 9. september udgør en teknisk justering af udgiftsniveauet i Kommissionens oprindelige forslag til EU's budget for 2021 med henblik på at afspejle Rådets MFF-aftale fra juli 2020. Rådets tekniske position til 2021-budgettet indeholder 161,4 mia. euro i forpligtelser og 164,2 mia. euro i betalinger (ekskl. instrumenter uden for loft).

Europa-Parlamentet har primo november vedtaget sin position vedr. EU's 2021-budget. Europa-Parlamentets position tager udgangspunkt i lofterne fra Kommissionens oprindelige budgetforslag.

Herudover har Europa-Parlamentet forslået løft af forpligtelsesniveauerne til 15 såkaldte nøgleprogrammer, herunder Horizon, Erasmus, Creative Europe, miljøprogrammet LIFE+ og udviklingsprogrammet NDICI. Dette svarer til Europa-Parlamentets prioriteter i MFF-forhandlingerne. Stigningen i udgiftsniveauerne til disse programmer modsvares af et tilsvarende løft af MFF-lofterne.

Europa-Parlamentet har sat det samlede forpligtelsesniveau til 181,7 mia. euro. Europa-Parlamentet oplyser, at niveauet er eksklusiv pilotprojekter og forbedrende foranstaltninger. Det fremgår ikke eksplicit af Europa-Parlamentets holdning, hvor stor en del, der ønskes finansieret via instrumenter uden for loft.

Fsva. betalingsbevillinger har Europa-Parlamentet ikke kvantificeret niveauet.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet vedtog sin holdning til 2021-budgettet primo november 2020, jf. afsnit 3.2 ovenfor.

5. Nærhedsprincippet

Forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet, idet et forslag i relation til EU's budget kun kan behandles på EU-niveau.

6. Gældende dansk ret og forslagets konsekvenser herfor

EU's budget for 2021 har betydning for Danmarks bidrag til EU's egne indtægter, som er opført på finansloven.

7. Økonomiske konsekvenser

Statsfinansielle konsekvenser

Det er Finansministeriets foreløbige vurdering, at det danske bidrag til EU's budget i 2021 vil være i størrelsesordenen ca. 24 mia. kr., såfremt Kommissionens forslag samt ændringsbrev 1 vedtages i sin nuværende form. Dette under forudsætning af, at den nye ordning for EU's egne indtægter ratificeres i alle 27 medlemslande i løbet af 2021.

Erhvervsøkonomiske konsekvenser

Afhængig af det samlede udgiftsniveau på EU-budgettet og fordelingen af udgifterne på de forskellige udgiftsområder, vurderes forslaget til EU's 2021-budget at have afledte konsekvenser for dansk erhvervsliv i form af fx støtte til danske landmænd, forskningsmidler til danske forskningsinstitutioner, strukturfondsmidler til vækstfora, støtte til små og mellemstore danske virksomheder mv. De samlede erhvervsøkonomiske konsekvenser kan dog ikke kvantificeres.

8. Høringer

Ikke relevant.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

En gruppe af budgetansvarlige medlemslande vil forventeligt arbejde for, at udgiftsniveauet afspejler det faktiske udgiftsbehov og at der foretages en skarp prioritering af EU's udgifter, så der sikres en tilstrækkelig margin til finansiering af uforudsete udgifter. En række øvrige lande forventes at ville arbejde for et højere betalingsniveau, herunder blandt andet til strukturfondene og landbrug.

10. Regeringens generelle holdning

I lyset af COVID-19 er presset på de offentlige finanser steget betydeligt. Derfor er det regeringens holdning, at EU's budget bør afspejle de konsolideringsbestrebelse og vanskelige prioriteringer, som udgør rammerne for den nationale budgetlægning i medlemslandene. Samtidig skal EU-budgettet i 2021 i særlig grad bringes i spil til at understøtte genopretningen af de europæiske økonomier og hjælpe den grønne omstilling på vej. Det kræver bl.a., at udgifterne fokuseres på de områder, hvor en fælleseuropæiske indsats har størst merværdi, mens andre mere traditionelle udgiftsområder bør reduceres – også for at begrænse belastningen af medlemslandenes offentlige finanser.

Den usikre situation i 2021 og udviklingen i løbet af 2020, med bl.a. to ændringer til MFF-forordningen for at skabe rum til flere udgiftsmæssige prioriteter og historisk udgiftstunge ændringsbudgetter, understreger nødvendigheden af at sikre tilstrækkelige marginer til, at der kan tages højde for uforudsete udgifter som måtte opstå i løbet af året. Danmark finder derfor, at der er behov for en større margin i 2021-budgettet end foreslået af Kommissionen, så EU hurtigt kan reagere, hvis der i løbet af året opstår uforudsete behov.

EU's budget skal bruges til at løse fælleseuropæiske udfordringer. Derfor bør udgifterne målrettes de områder, hvor de gør mest gavn. Fra dansk side finder man det helt centralt, at der i budgetforhandlingerne foretages reelle udgiftspolitiske prioriteringer frem for tilførsel af nye udgifter oven på Kommissionens forslag.

Danmark finder ikke, at en modernisering af budgettet bedst sikres ved øgede udgiftsniveauer, men ved udgiftspolitiske prioriteringer. Det er god budgetdisciplin og på linje med håndteringen af udgiftsønsker i medlemslandene. Samme tilgang bør gøre sig gældende i EU. Derfor er der også i EU's årlige budget behov for, at

der foretages udgiftspolitiske prioriteringer mhp. at sikre et samlet set lavere udgiftsniveau end foreslået af Kommissionen, en modernisering af budgettet og større marginer til håndtering af evt. uforudsete udgifter.

Det er meget vigtigt, at EU's budget for 2021 adresserer de største grænseoverskridende udfordringer, som EU står overfor. Her er det særligt vigtigt, at understøttelse af den grønne omstilling prioriteres højt. Det er derfor helt centralt for Danmark, at *mindst* 25 pct.³ af EU's udgifter bidrager til klimarettede tiltag samt en styrket og effektiv opfølgning på klimaindsatsen.

Inden for ovennævnte ramme vil Danmark vægte følgende mere specifikke prioriteter:

- *Budgetkategori 1 vækstpolitikkerne* skal prioritere midler til excellencebaseret forskning og digitalisering.
- *Budgetkategori 2 samhørighedspolitik* skal bidrage til en samlet reduktion i forhold til Kommissionens forslag. Dertil prioriteres det højt, at midler anvendes til den grønne omstilling.
- *Budgetkategori 3 landbrugspolitik* skal afsætte realistiske bevillinger til landbrugspolitikken, idet budgetkategorien traditionelt er overbudgetteret i Kommissionens forslag. Dertil prioriteres det højt, at midler anvendes til den grønne omstilling.
- *Budgetkategori 4 migration og grænsekontrol* skal indebære en betydelig prioritering af midler til migrationsindsatsen, som bl.a. skal bidrage til arbejdet for et mere retfærdigt og humanitært asylsystem samt et stærkere Frontex, der iværksættes snarest muligt.

Kommissionens forslag indebærer meget markante stigninger, der risikerer at resultere i absorberingsudfordringer samt manglende luft til hurtigt og effektivt at kanalisere midler til uforudsete situationer. Derfor ønsker regeringen mere moderate udgiftsstigninger generelt ift. Kommissionens forslag.

- *Budgetkategori 5 sikkerhed og forsvar* skal bidrage til en samlet reduktion i forhold til Kommissionens forslag.
- *Budgetkategori 6 naboskab og verden* skal prioritere Afrika og nærområderne for at adressere de grundlæggende årsager til migration, og bevillingerne til den humanitære bistand og Grønlandsinstrumentet prioriteres.
- Fsva. *budgetkategori 7 administration* anlægges en stram og budgetansvarlig linje.

³ I det foreløbige MFF-kompromis mellem Rådet og Europa-Parlamentet af 10. november er niveauet for klimamainstreaming opjusteret til minimum 30 pct.

Det vil være afgørende for Danmark, at helt centrale danske hovedprioriteter imødekommes i et endeligt kompromis. Dvs., at en endelig budgetaftale bør imødekomme Danmark – og andre budgetansvarlige lande – på de væsentligste spørgsmål om især niveau for margin, udgiftspolitiske prioriteringer, samlet set lavere udgiftsniveau end foreslået af Kommissionen, modernisering og klimaindsatsen.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Sagen har været forelagt Folketingets Europaudvalg til forhandlingsoplæg 3. juli 2020.