

Notat

27. oktober 2021

Grund- og nærhedsnotat vedr. EU's budget for 2022

Nyt notat.

Kommissionens ændringsbrev nr. 1 til Kommissionens forslag til EU's budget for 2021 (KOM (2021) 642).

1. Resume

Kommissionen præsenterede d. 8. juni forslag til EU's 2022-budget. Som led i en fast, årlig praksis, har Kommissionen d. 12. oktober præsenteret sit ændringsbrev til det oprindelige budgetforslag. Ændringsbrevet indebærer isoleret set en stigning i det samlede forpligtelsesniveau på 1.243 mio. euro og en stigning i det samlede betalingsniveau på 1.232 mio. euro i forhold til Kommissionens oprindelige forslag til EU's 2022-budget. Således udgør Kommissionens opdaterede forslag et samlet forpligtelsesniveau på ca. 169 mia. euro og et betalingsniveau på ca. 171 mia. euro.

Ændringsbrevet indeholder bl.a. en række tekniske justeringer af udgifterne til den direkte landbrugsstøtte, revideret profil for udgifterne til Brexit-reserven, opdateringer på EU-budgettets indtægtside, justeringer for decentrale agenturer samt på administrationsområdet.

Såfremt Kommissionens forslag til EU's 2022-budget inkl. ændringsbrev nr. 1 vedtages i sin nuværende form, skønnes det danske EU-bidrag i 2022 at udgøre ca. 25 mia. kr. Der vil bl.a. på baggrund af en endelig aftale om EU-budgettet kunne komme ændringer til dette skøn.

Der stiles mod afslutning af forhandlingerne om EU's 2022-budget i Forligsudvalget mellem Rådet og Europa-Parlamentet på ECOFIN-budget d. 12. november 2021.

Rådets position til EU's 2022-budget lægger op til et udgiftsniveau på 167,7 mia. euro i forpligtelsesbevillinger og 170,0 mia. euro i betalingsbevillinger. Europa-Parlamentets position indeholder forpligtelsesbevillinger for 171,8 mia. euro og betalingsbevillinger for 172,5 mia. euro. Der er således hhv. 4,1 i forpligtelser og 2,5 mia. euro i betalinger i forskel mellem Rådet og Europa-Parlamentets holdninger.

Regeringen vil i forbindelse med forligsproceduren arbejde for, at Rådets position i videst muligt omfang fastholdes. 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, modernisering og klimaindsatsen.

2. Baggrund

Kommissionen fremlagde d. 12. oktober 2021 ændringsbrev nr. 1 til forslag til EU's budget for 2022 af 8. juni 2021¹, der skal behandles i henhold til budgetproceduren. Hjemmelsgrundlaget er traktatens artikel 314 (beslutningsprocedure for budgettet) og finansforordningens artikel 41-42. Dertil kommer, at Kommissionens forslag til EU's budget for 2022 er fremlagt med udgangspunkt i rammerne for den flerårige finansielle ramme for 2021-2027 (MFF'en), herunder ordningen for den Europæiske Unions egne indtægter.

Idet Rådet og Europa-Parlamentet ikke har kunne opnå enighed om EU's budget for 2022, blev der d. 26. oktober indledt en 21 dage lang forligsprocedure med Kommissionen i rollen som mægler. Forligsproceduren afsluttes d. 15. november.

3. Formål og indhold

Kommissionen fremsatte d. 8. juni sit oprindelige forslag til EU's budget for 2022. Kommissionen fremlagde d. 12. oktober sit årlige ændringsbrev til budgetforslaget, der vil indgå som en del af forhandlingerne om 2022-budgettet mellem Rådet og Europa-Parlamentet.

3.1 Kommissionens ændringsbrev 1

Med Kommissionens ændringsbrev opjusteres det samlede forpligtelsesniveau med 1.243 mio. euro, mens betalingsniveauet opjusteres med 1.232 mio. euro, *jf. tabel 1*. Nedenfor følger en gennemgang af de væsentligste elementer i Kommissionens ændringsbrev.

Tabel 1

Kommissionens ændringsbrev 1

<i>Mio. euro, løbende priser</i>	Kommissionens oprindelige forslag til 2022-budgettet		Ændringsbrev 1		Kommissionens forslag til 2022-budget inkl. ÆB1	
Budgetkategori	Forpligtelser	Betalinger	Forpligtelser	Betalinger	Forpligtelser	Betalinger
1. Det indre marked, innovation og det digitale område	21.644	21.729	-	-216	21.644	21.513
2. Samhørighed, resiliens og værdier	56.099	62.219	32	32	56.130	62.251
3. Naturressourcer og miljø	56.097	56.508	81	91	56.178	56.599
4. Migration og grænseforvaltning	3.124	3.121	-13	-13	3.111	3.108
5. Sikkerhed og forsvar	1.785	1.238	-	-	1.785	1.238
6. Naboområder og verden	16.698	12.407	71	265	16.769	12.672
7. Europæisk offentlig forvaltning	10.845	10.845	-226	-226	10.619	10.619
I alt budgetkategori 1-7	166.293	168.068	-56	-67	166.237	168.001
<i>Heraf fleksibilitetsinstrument</i>	<i>0</i>	<i>248</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>0</i>	<i>248</i>
Andre særlige instrumenter	1.500	1.324	1.299	1.299	2.799	2.623
I alt	167.793	169.392	1.243	1.232	169.037	170.624
<i>Margen</i>	<i>1.223</i>	<i>1.389</i>	<i>56</i>	<i>67</i>	<i>1.279</i>	<i>1.456</i>

Anm.: Afvigelse i summer skyldes afrunding.

Kilde: Kommissionens ændringsbrev 1 til Kommissions forslag til EU's budget for 2022.

¹ Se tidligere oversendt samlenotat vedr. EU's budget for 2022 af 30. juni 2021.

Budgetkategori 1 - Det indre marked, innovation og det digitale område

Under *budgetkategori 1* foreslår Kommissionen at nedjustere betalingsbehovet i 2022 med 216 mio. euro, som følge af sen vedtagelse af programmet for Digitalt Europa.

Budgetkategori 2 - Samhørighed, resiliens og værdier

Kommissionen foreslår at øge niveauet for forpligtelser og betalinger under *budgetkategori 2* med 32 mio. euro. Forøgelsen vedrører bevillinger til Det Europæiske Lægemiddelagentur (EMA) på 14 mio. euro i forpligtelser og betalinger til IT-systemer med henblik på at monitorere knaphed på medicin og medicinsk udstyr.

Dertil foreslår Kommissionen at styrke Det Europæiske Center for Forebyggelse af og Kontrol med Sygdomme (ECDC) med 10 mio. euro i forpligtelser og betalinger, hvilket bl.a. skal ses i forlængelse af forslag til ændringsbudget 2 til EU's 2021-budget, hvor det blev besluttet at styrke sekventeringskapaciteten i medlemslandene med henblik på hurtigt at kunne påvise nye varianter af COVID-19.

Endelig foreslår Kommissionen at øge bevillingen til Den Europæiske Anklagemyndighed (EPPO) med knap 8 mio. euro i forpligtelser og betalinger mhp. at håndtere EPPO's efterslæb af sager inden for en rimelig tidsramme.

Budgetkategori 3 - Naturressourcer og miljø

Fsva. *Budgetkategori 3* har Kommissionen på baggrund af nye data opjusteret sin vurdering af forpligtelsesniveauet og betalingsniveauet for direkte betalinger under landbrugsstøtten i 2022 med 70 mio. euro.

Dertil kommer, at Kommissionen har justeret bevillingsbehovet til partnerskabsaftalen om fiskeri på baggrund af udviklingen i forhandlingerne med tredjelande. Kommissionen foreslår således at foretage en budgetneutral justering, hvor 54 mio. euro i forpligtelser og 51 mio. euro i betalinger overføres fra en reserve på budgettet. Dertil foreslår Kommissionen at øge bevillingen til partnerskabsaftalen med yderligere 11 mio. euro i forpligtelser og 21 mio. euro i betalinger.

Budgetkategori 4 - Migration og grænseforvaltning

Kommissionen foreslår at reducere bevillingen til Agentur for den Operationelle Forvaltning af store IT-Systemer (eu-LISA) med 13 mio. euro i forpligtelser og betalinger på baggrund af en sen vedtagelse af den relevante retsakt.

Budgetkategori 5 – Sikkerhed og forsvar

Kommissionen lægger med ændringsbrev 1 op til, at der ikke foretages justeringer fsva. *budgetkategori 5* ift. Kommissionens oprindelige forslag til 2022-budgettet.

Budgetkategori 6 – Naboområder og verden

Som følge af forslag til ændringsbudget 5 til EU's 2021-budget vurderer Kommissionen, at betalingsniveauet under programmet for humanitær bistand i

2022 skal opjusteres med 265 mio. euro. Midlerne målrettes en fortsættelse af eksisterende indsatser for humanitær bistand til flygtninge, der opholder sig i Tyrkiet som følge af situationen i Syrien.

Derudover foreslås en opjustering af forpligtelsesniveauet til før-tiltrædelsesstøtten til Tyrkiet med 71 mio. euro med henblik på at understøtte eksisterende aktiviteter for flygtninge i Tyrkiet.

Budgetkategori 7 – Europæisk offentlig forvaltning

Det følger af artikel 142 i udtrædelsesaftalen mellem EU og Storbritannien, at Storbritannien holdes ansvarlig for sin andel af EU's personales optjente pensionsrettigheder til og med udgangen af 2020. I Kommissionens forslag til EU's 2022-budget fremgik denne betaling som en del af EU-budgettets indtægtsside. Kommissionen foreslår med ændringsbrev nr. 1 at opføre Storbritanniens pensionsbidrag i 2022 på 225 mio. euro i forpligtelser og betalinger som formålsbestemte indtægter til budgetlinjen for pensionsudgifter, hvilket medfører en tilsvarende nedjustering.

Særlige instrumenter - Budgettering af Brexit-reserven

Rådet og Europa-Parlamentet opnåede d. 17. juni 2021 politisk enighed vedr. udmøntningen af Brexit-reserven, som var afsat under EU's flerårige finansielle ramme (MFF) 2021-2027. Denne indebærer bl.a., at en del af udbetalingen i 2021, som fremgår af Kommissionens forslag til ændringsbudget 1 til EU's 2021-budget, udskydes til 2022 og 2023. Den underliggende retsakt trådte i kraft d. 6. oktober 2021.² På den baggrund har Kommissionen medtaget udgiftsprofilen for 2022 på 1.299 mia. euro i forpligtelser og betalinger.

Opdateringer af indtægtssiden

Baseret på opdateret data vedr. genanvendelse af plastemballage for Tjekkiet, Tyskland, Spanien, Kroatien, Italien, Ungarn, Østrig og Slovakiet har Kommissionen justeret indtægtsgrundlaget for så vidt angår det samlede plastbidrag i 2022. Opdateringen medfører en nedjustering for EU27 på ca. 2 mio. euro, hvilket modsvares af en tilsvarende opjustering af medlemslandenes BNI-bidrag.

Det følger af artikel 148 i udtrædelsesaftalen mellem EU og Storbritannien, at Storbritannien holdes ansvarlig for sin andel af de budgetmæssige forpligtelser til EU's budget, der er udestående til og med 31. december 2020. Sammenholdt med Kommissionens forslag til EU's 2022-budget medfører en opdateret prognose for Storbritanniens bidrag en stigning på 327 mio. euro, hvilket modsvares af en tilsvarende nedjustering af medlemslandenes BNI-bidrag.

Endelig følger det af artikel 145 i udtrædelsesaftalen mellem EU og Storbritannien at sidstnævnte er ansvarlig for sin andel af Det Europæiske Kul- og Stålfællesskabs nettoaktiver under afvikling pr. 31. december 2020. Dette indebærer en

² Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/1755

opjustering på indtægtssiden i 2022 på ca. 37 mio. euro, hvilket modsvares af en tilsvarende nedjustering af medlemslandenes BNI-bidrag.

3.2 Forhandlingssituationen

Tabel 2 giver et overblik over udgiftsniveauerne i Kommissionens opdaterede budgetforslag, Rådets holdning og Europa-Parlamentets holdning til EU's budget for 2022.

Tabel 2
Institutionernes position til EU's 2022-budget

Mio. euro, løbende priser	Kommissionens forslag til 2022- budget inkl. ÆB1		Rådposition		Europa- Parlamentets position		Forskel ml. Rådets position og ÆB1		Forskel ml. Europa- Parlamentets position og ÆB1	
	Forpligt elser	Betalin ger	Forpligt elser	Betalin ger	Forpligt elser	Betalin ger	Forpligt elser	Betalin ger	Forpligt elser	Betalin ger
Budgetkategori										
1. Det indre marked, innovation og det digitale område	21.644	21.513	21.219	21.588	22.353	22.290	-425	75	709	777
2. Samhørighed, resiliens og værdier	56.130	62.251	55.707	61.883	57.134	62.782	-423	-368	1.004	531
3. Naturressourcer og miljø	56.178	56.599	56.072	56.500	56.310	56.630	-106	-100	132	31
4. Migration og grænseforvaltning	3.111	3.108	3.079	3.076	3.230	3.176	-32	-32	119	68
5. Sikkerhed og forsvar	1.785	1.238	1.765	1.231	1.868	1.280	-20	-7	83	42
6. Naboområder og verden	16.769	12.672	16.197	12.243	17.262	12.839	-572	-429	492	167
7. Europæisk offentlig forvaltning	10.619	10.619	10.822	10.823	10.846	10.847	203	203	227	227
I alt budgetkategori 1-7	166.237	168.001	164.863	167.344	169.003	169.845	-1.375	-657	2.765	1.844
Andre særlige instrumenter	2.799	2.623	2.799	2.623	2.799	2.623	-	-	-	-
I alt	169.037	170.624	167.662	169.966	171.802	172.468	-1.375	-657	2.765	1.844
<i>Margen</i>	<i>1.279</i>	<i>1.456</i>	<i>2.653</i>	<i>2.093</i>	<i>420</i>	<i>326</i>	<i>1.375</i>	<i>637</i>	<i>-858</i>	<i>-1.131</i>

Anm.: Afvigelse i summer skyldes afrunding.

Kilde: Kommissionens forslag til EU's budget for 2022, Rådets position til EU's 2022-budget, Europa-Parlamentets position til EU's 2022-budget

Rådets position af 6. september udgør en justering af udgiftsniveauet ift.

Kommissionens forslag til EU's budget for 2022 med henblik på at sikre en forsigtig og realistisk budgettering og samtidig tilvejebringe tilstrækkelige midler til at støtte klart fastsatte prioriteter. Rådets position til 2022-budgettet indebærer ca. 167,7 mia. euro i forpligtelser og ca. 170 mia. euro i betalinger. Dertil indebærer Rådets position en forøgelse af marginen med 1.375 mio. euro i forpligtelser hhv. 657 mio. euro i betalinger sammenlignet med Kommissionens forslag inkl. ændringsbrev nr. 1.

Europa-Parlamentets position indebærer et forpligtelsesniveau på 171,8 mia. euro hhv. et betalingsniveau på 172,5 mia. euro. Det fremgår ikke eksplicit af Europa-Parlamentets position, hvor stor en del, der ønskes finansieret af de ikke-tematiske

særlige instrumenter. Dertil fastholder Europa-Parlamentets sit ønske om 322 nye stillinger i Europa-Parlamentet i 2022.

Den samlede forskel mellem Rådets og Europa-Parlamentets position til EU's 2022-budget er 4,1 mia. euro i forpligtelsesbevillinger og 2,5 mia. euro i betalingsbevillinger.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet nåede til enighed om et forslag til udgiftsniveauet for 2022-budgettet d. 20. oktober 2021, og har i den forbindelse stillet forslag om at afvise Rådets reduktioner på samtlige budgetkategorier. Herudover har Europa-Parlamentet på alle udgiftsområder under udgiftsloftet forøget både forpligtelses- og betalingsniveauet i forhold til Kommissionens forslag. For de tematiske særlige instrumenter accepterer Europa-Parlamentet det samme udgiftsniveau, som Kommissionen og Rådet foreslår.

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 forslagens konsekvenser herfor

Når der er opnået enighed om EU's budget for 2022, vil det få betydning for niveauet for det danske EU-bidrag i 2022, der vil blive opført på finansloven for 2022.

7. Økonomiske konsekvenser

Statsfinansielle konsekvenser

Såfremt Kommissionens forslag til EU's 2022-budget inkl. ændringsbrev nr. 1 vedtages uændret, skønnes det danske EU-bidrag i 2022 at udgøre ca. 25 mia. kr. Der kan komme ændringer til skønnet, herunder som følge af evt. ændringsbudgetter i løbet af 2022, ændrede skøn for toldindtægter, BNI, momsregningsgrundlag, niveau for genanvendt plastemballage, bødeindtægter mv.

Erhvervsøkonomiske konsekvenser

Afhængig af det samlede udgiftsniveau på EU-budgettet og fordelingen af udgifterne på de forskellige udgiftsområder, vurderes forslaget til EU's 2022-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, men afhænger især af hvor stor en andel af budgettet, der tildeles vækstpolitikker.

8. Høringer

Ikke relevant.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

En række budgetansvarlige lande ventes at argumentere for, at EU's budget skal være retvisende og afspejle det faktiske udgiftsbehov. Endvidere ventes samme gruppe af lande at argumentere for, at der er behov for en skarp prioritering af EU's udgifter på lige vis med den prioritering medlemslandene foretager i deres nationale budgetter.

En anden gruppe af lande forventes at lægge vægt på, at bevillinger til samhørighedspolitikken prioriteres, da dette ses som en forudsætning for vækst og beskæftigelse i disse lande.

10. Regeringens generelle holdning

COVID-19 udgør fortsat et stort usikkerhedsmoment for de europæiske økonomier. Det understreger nødvendigheden af at sikre tilstrækkelige margener til, at der kan tages højde for uforudsete udgifter, som måtte opstå i løbet af året. Regeringen finder derfor, at der er behov for en større margin i 2022-budgettet, så EU hurtigt kan reagere, hvis der i løbet af året opstår uforudsete behov.

Samtidig skal EU-budgettet i 2022 bringes i spil til at understøtte den fortsatte genopretning af de europæiske økonomier og hjælpe den grønne omstilling på vej. Det kræver bl.a., at udgifterne fokuseres på de områder, hvor en fælleseuropæisk indsats har størst merværdi, mens andre mere traditionelle udgiftsområder bør reduceres – også for at begrænse belastningen af medlemslandenes offentlige finanser, som fortsat er pressede af COVID-19 håndteringen.

Fra regeringens side finder man det helt centralt, at der i budgetforhandlingerne foretages samme konsolideringsbestræbelser og vanskelige prioriteringer, som udgør rammerne for den nationale budgetlægning i medlemslandene. Der skal dermed foretages reelle udgiftspolitiske prioriteringer frem for tilførsel af nye udgifter, således at der sikres et samlet set lavere udgiftsniveau, en modernisering af budgettet og større margin til håndtering af evt. uforudsete udgifter.

Det er meget vigtigt, at EU's budget for 2022 adresserer de største grænseoverskridende udfordringer, som EU står overfor. Her er det særligt vigtigt, at understøttelse af den grønne omstilling prioriteres højt, samt at der fokuseres på politikker, der har størst dokumenteret effekt ift. den grønne omstilling.

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

- *Budgetkategori 1 det indre marked, innovation og det digitale område* skal prioritere midler til excellencebaseret forskning og digitalisering.
- *Budgetkategori 2 samhørighed, resiliens og værdier* skal bidrage til en samlet reduktion af udgiftsniveauet. Dertil prioriteres det højt, at midler anvendes til den grønne omstilling.

- *Budgetkategori 3 naturressourcer og miljø* 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 og bidrager til faktiske og dokumenterbare klima- og miljøforbedringer.
- *Budgetkategori 4 migration og grænseforvaltning* skal indebære en betydelig prioritering af midler til migrationsindsatsen, som bl.a. skal bidrage til arbejdet for et mere retfærdigt og humanitært asylsystem.

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.

- *Budgetkategori 5 sikkerhed og forsvar* skal bidrage til en samlet reduktion i forhold til Kommissionens forslag.
- *Budgetkategori 6 naboområder og verden* skal prioritere Afrika og nærområderne for at adressere de grundlæggende årsager til migration. Dertil skal den humanitære bistand og Grønlandsinstrumentet prioriteres.
- Fsva. *budgetkategori 7 europæisk offentlig forvaltning* anlægges en stram og budgetansvarlig linje. I forlængelse heraf finder regeringen det meget vigtigt, at antallet af ansatte fastholdes ift. 2020-niveauet i overensstemmelse med konklusionerne fra Det Europæiske Råd d. 21. juli vedr. MFF'en for 2021-2027.

Det vil være afgørende for Danmark, at helt centrale danske hovedprioriteter i videst mulige omfang imødekommes. 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, modernisering og klimaindsatsen.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Sagen har været forelagt Folketingets Europaudvalg til forhandlingsoplæg 8. juli 2021.