



Grund- og Nærhedsnotat

5. 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. Dansk sprogversion blev modtaget den 6. juli.

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 naboområder 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 at ville øge det danske EU-bidrag med et betydeligt milliardbeløb.

Regeringen finder, at fælleseuropæiske udfordringer, herunder Ruslands krig i Ukraine og migration, kræver fælles svar. Regeringen støtter en fortsættelse af den finansielle assistance til Ukraine. Regeringen er dog skeptisk over for, at forslaget samtidig lægger op til en genåbning af MFF-aftalen, herunder yderst skeptisk over for justere i de aftalte udgiftslofter. Det er tillige væsentligt, at offentlige midler anvendes målrettet og effektivt.

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 (Next Generation 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 tros af dette fremsat et forslag, der reviderer de gældende rammer for den nuværende MFF-aftale 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-Parlamen-

tet 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.

3. Formål og indhold

Kommissionens forslag til MFF-revision har ifølge Kommissionen primært til formål at styrke prioriterede politikområder, herunder 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):

- Ukraine i form af lån og ikke-tilbagebetalingspligtig finansiel støtte (tilskud, hensættelser til garantier mv.) for i alt 50 mia. euro gennem en ny Ukraine-facilitet, finansieret uden for loft;
- Migration, hvor Kommissionen foreslår at øge loftet for budgetkategori 4 (Migration og grænseforvaltning) med 2 mia. euro, loftet for 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;
- EU's konkurrenceevne i form af et nyt instrument (Strategic Technologies for Europe 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 strukturfondsmidler. STEP har til formål at øge investeringer – ifølge Kommissionen for i alt op mod 110 mia. euro – i europæisk industri mhp. bl.a. at mindske risikoen for kritiske afhængigheder. Midlerne foreslås udmøntet via eksisterende programmer;
- Renteudgifter forbundet med de fælles genopretningslån i form af et nyt instrument uden for loft og uden øvre grænse til at finansiere merudgifter til renter ud over det hidtil budgetterede. Kommissionen anslår for nuværende omfanget til 18,9 mia. euro;
- Administration, hvor Kommissionen foreslår 885 nye ansatte samt en forhøjelse af budgetkategori 7 (Europæisk offentlig forvaltning) med 1,9 mia. euro;
- Fleksibilitet i form af en forhøjelse af fleksibilitetsinstrumentet uden for loft med 3 mia. euro, der kan medgå til at finansiere uforudsete merudgifter.

I ovenstående lægges op til at kunne genanvende annullerede forpligtigelser fra forrige MFF-periode for op til 1,2 mia. kr. under Horisont Europa.

Kommissionens forslag indebærer en genåbning af udgiftsloftet for seks af de syv budgetkategorier under EU's budget.

Kommissionens forslag om etablering af en facilitet til støtte for Ukraine (Ukraine-facilitet) samt et forslag om etablering af en platform for strategiske teknologier for Europa (STEP) forelægges Europaudvalget særskilt iht. den normale EU-beslutningsprocedure.

Udgiftsniveau

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 ift. den gældende MFF, jf. tabel 1.

Tabel 1

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

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. Beløbet 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.

Forslaget indeholder ligeledes oprettelsen af en Ukraine-facilitet med et samlet loft på 50 mia. euro (løbende priser). Udmøntningen af denne ramme i lån hhv. øvrig finansiel støtte beslutes som led i de årlige budgetforhandlinger, hvorfor den samlede ramme foreløbigt er lagt budgetteknisk til grund for de angivne maksimale udgifter. Det bemærkes, at Kommissionen indikativt lægger op til 33 mia. euro i lån og 17 mia. euro i ikke-tilbagebetalingspligtig finansiel støtte under Ukraine-faciliteten (løbende priser).

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 2.

Tabel 2**Kommissionens forslag (inden for og uden for den flerårige finansielle ramme), betalinger**

<i>Mio. euro (2018-priser)</i>	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. Beløbet er omregnet til 2018-priser under antagelse om ligelig fordeling over 2024-2027.

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

Det foreslåede udgiftsniveau inden for forpligtelsesloftet fremgår af *tabel 3* i sammenligning med den gældende MFF.

Tabel 3**Kommissionens forslag til ændringer inden for EU's udgiftslofter, forpligtigelser**

<i>Mio. euro (2018-priser)</i>	2024	2025	2026	2027	Total 2021-2027
1. Det indre marked, innovation og det digitale område	777	762	747	732	3.018
2. Samhørighed, resiliens og værdier	0	0	0	0	0
3. Naturressourcer og miljø	1.110	1.088	1.067	1.046	4.311
4. Migration og grænseforvaltning	0	264	464	965	1.693
5. Sikkerhed og forsvar	333	327	320	313	1.293
6. Naboområder og verden	2.331	2.286	2.241	2.198	9.056
7. Europæisk offentlig forvaltning	132	333	556	600	1.621
Ændringer i alt, inden for loft	4.683	5.060	5.395	5.854	20.992

Anm.: Justeringer af lofterne sfa. MFF-forordningens artikel 5(2) er baseret på Kommissionens langsigtede prognose for indtægter og udgifter i 2025-2027.

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

De foreslåede justeringer til de enkelte underkategorier fremgår af *tabel 4*. Kommissionen har ikke angivet en periodisering for alle programmer, ligesom Kommissionen ikke har fundet det muligt at omprioritere midler på tværs af programmer.

Tabel 4**Foreslåede tilførte midler fordelt på underkategorier inden for loft**

<i>Mio. euro (2018-priser)</i>	Merbevilling 2024-2027
1. Det indre marked, innovation og det digitale område	3.020
- heraf til Horizon til det Europæiske Innovationsråd sfa. STEP	432
- heraf til InvestEU sfa. STEP	2.588
2. Samhørighed, resiliens og værdier	0
3. Naturressourcer og miljø	4.311
- heraf til Innovationsfonden sfa. STEP	4.311

4. Migration og grænseforvaltning	1.693
- heraf til Den Europæiske Unions Asylagentur (EUAA) ¹	161
- heraf til Asyl-, Migrations- og Integrationsfonden (AMIF) ¹	686
- heraf til instrument for grænseforvaltning og visa (BMVI) ¹	847
5. Sikkerhed og forsvar	1.293
- heraf til Forsvarsfonden sfa. STEP	1.293
6. Naboområder og verden	9.056
- heraf til Syrian refugees (Syria, Jordan, Lebanon) ²	1.466
- heraf til Southern migration route (Neighbourhood South line) ²	259
- heraf til NDICI Cushion ²	2.587
- heraf til Syrian refugees (Turkey) ²	3.019
- heraf til Western Balkans ²	1.725
7. Europæisk offentlig forvaltning	1.621
- heraf til administration	1.331
- heraf til andre omkostninger	290
I alt	20.992

Anm.: Afvigelse skyldes afrundinger. ¹Baseret på Finansministeriets omregning til faste priser pba. Kommissionens indikative oplysninger i løbende priser (WK 9724/2023 INIT) om periodisering af totalbeløb og forholdsmæssig fordeling af midler på de enkelte programmer. ²Baseret på Finansministeriets omregning til faste priser pba. Kommissionens indikative oplysninger i løbende priser (WK 9724/2023 INIT) om forholdsmæssig fordeling af midler på de enkelte formål samt Kommissionens periodisering af totalbeløb i faste priser (KOM (2023) 337).

Kilde: KOM (2023) 320; KOM (2023) 337; KOM(2022) 315; WK 9724/2023 INIT, Finansministeriets egne beregninger.

Foruden forslag til forøgelserne af lofterne, foreslår Kommissionen at forøge de øvre grænser for to eksisterende instrumenter uden for loft: Solidaritets- og Nødhjælpsreserven foreslås forøget med 2,2 mia. euro og Flexibilitetsinstrumentet med 2,6 mia. euro (2018-priser) over perioden 2024-2027. Derudover foreslås det, at der etableres en Ukraine-reserve, som kan finansiere udgifterne (ikke-tilbagebetalingspligtig finansiel støtte, herunder evt. rente- og administrationsomkostninger til lån til Ukraine) under den foreslåede Ukraine-facilitet for maksimalt 50 mia. euro i 2024-2027 i løbende priser, skønnet til ca. 43,1 mia. euro i 2018-priser.

Endelig foreslås det, som angivet ovenfor, at der etableres et nyt instrument til finansiering af merudgifter til renter til de fælles genopretningslån ud over den hidtidige budgettering, uden øvre udgiftsgrænse.

Tabel 5

Kommissionens forslag til revision af EU's flerårige finansielle ramme for 2021-2027, uden for loft

Mia. euro – 2018 priser	MFF 2021-2027	Forslag til MFF-revision	Ændring
Ukraine-reserve ¹	0,0	43,1	43,1
Renteinstrument ²	0,0	16,2	16,2
Solidaritets- og Nødhjælpsreserven	8,4	10,6	2,2
Flexibilitetsreserven	6,4	9,0	2,6
Øvrige instrumenter uden for loft	6,3	6,3	0,0
I alt, uden for loft	21,1	85,1	64,0

Anm.: ¹Ukraine-reserven er foreslået med et samlet loft på 50 mia. euro i løbende priser i Kommissionens forslag. Beløbet er omregnet til 2018-priser under beregningsteknisk antagelse om ligelig fordeling over 2024-2027.

² Renteinstrumentet er medregnet pba. Kommissionens skøn for samlede udgifter i 2024-2027 og antaget fordelt pba. de grænseværdier for renteudgifter, der ifølge forslaget skal placeres inden for loft.

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

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentets har endnu ikke udtalt sig.

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 resultere i et dansk 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 udestår endnu en proces med Kommissionen om en nærmere afklaring af forslaget indhold, hvilket har betydning for det danske bruttobidrag. Forslaget skønnes dog at ville medføre et øget dansk EU-bidrag for et betydeligt milliardbeløb.

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.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen finder, at fælleseuropæiske udfordringer kræver fælles svar. Det gælder ikke mindst en fortsættelse af den nødvendige støtte til Ukraine fra 2024 og frem.

Regeringen finder endvidere, at der er behov for en substantiel prioritering af migrationsindsatsen og styrkelse af europæisk konkurrenceevne. Det er samtidig væsentligt, at offentlige midler anvendes målrettet og effektivt. Regeringen er dog yderst skeptisk over for en genåbning af MFF-aftalen og finder, at sådanne merudgifter skal prioriteres inden for rammerne i form af 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, herunder særligt for at fremme vækst og konkurrenceevne.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

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.