



Bruxelles, den 30.6.2022
COM(2022) 315 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

Langsigtet prognose for fremtidige ingående og udgående pengestrømme til EU-budgettet (2023-2027)

{SWD(2022) 175 final}

Indholdsfortegnelse

INDHOLDSFORTEGNELSE	1
1. Indledning	2
2. Prognose for udgående pengestrømme fra EU-budgettet 2023-2027	2
2.1. Betalinger i forbindelse med forpligtelserne i FFR for 2021-2027	4
2.2. Betalinger til opfyldelse af forpligtelser fra før 2021	7
2.3. Frigørelser	8
2.4. NextGenerationEU	8
2.5. Udviklingen i de uindfrie forpligtelser	9
3. Prognose for indgående pengestrømme til EU-budgettet 2023-2027	10
4. Konklusioner	12
Bilag I — Resultater af prognosen*	14
Tabel 1.1 — Langsigtet prognose for FFR's fremtidige udgående pengestrømme i perioden 2023-2027	14
Tabel 1.2 — Betalinger i forbindelse med forpligtelserne i FFR for 2021-2027	15
Tabel 1.3 — Betalinger til opfyldelse af forpligtelser fra før 2021	16
Tabel 2 — Prognose for frigørelser	17
Tabel 3 — Langsigtet prognose for udgående pengestrømme for NextGenerationEU	18
Tabel 4 — Ændring i de samlede uindfrie forpligtelser for perioden 2023-2027	18
Tabel 5 — Langsigtet prognose for fremtidige indgående pengestrømme i EU-budgettet for perioden 2023-2027	19

1. Indledning

Denne rapport viser fremskrivninger for ind- og udgående pengestrømme for EU-budgettet i perioden 2023-2027ⁱ. Det er den anden udgave af den langsigtede prognose for indtægter og udgifter i forbindelse med den flerårige finansielle ramme (FFR) 2021-2027ⁱⁱ og NextGenerationEUⁱⁱⁱ, som ajourfører de overslag, der blev fremlagt i rapporten fra juni 2021^{iv}.

Prognosen dækker de næste fem år, jf. finansforordningens artikel 247, stk. 1, litra c)^v. Perioden overlapper stort set sidste års rapport, som undtagelsesvis strakte sig over syv år fra 2021 til 2027 for at give et samlet overblik over de forventede indgående indtægter og de udgående udgifter under lofterne i den nyligt vedtagne FFR.

Sammen med skønnene over FFR opdaterer denne prognose fremskrivningerne af betalinger for alle programmer under NextGenerationEU. Disse udgifter, der supplerer udgifterne under FFR, finansieres udelukkende af indtægter fra lånoptagelsestransaktioner på kapitalmarkederne.

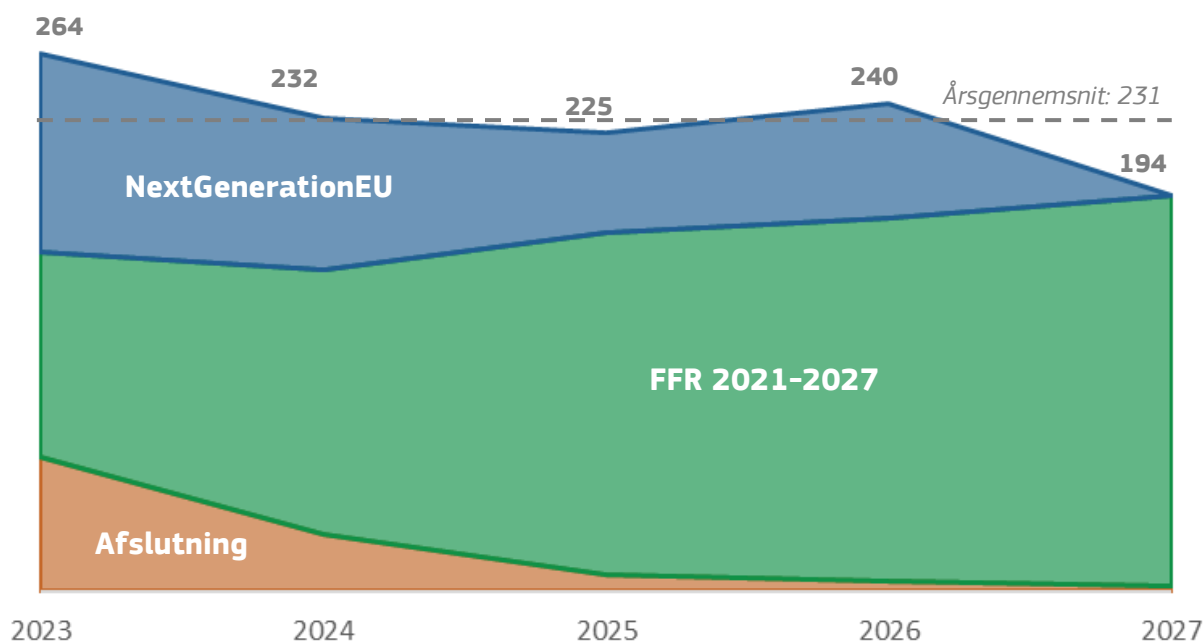
Betalinger fra EU-budgettet følger indgåede forpligtelser. Overslagene i denne rapport er baseret på forpligtelserne i den finansielle programmering, der ledsager budgetforslaget for 2023^{vi}. Disse omfatter justeringen^{vii} af FFR for den sene vedtagelse af regler og programmer under delt forvaltning i henhold til artikel 7 i FFR-forordningen, de programspecifikke justeringer i henhold til artikel 5 i FFR-forordningen^{viii} samt genanvendelse af frigørelser i henhold til finansforordningens artikel 15, stk. 3^{ix}. For så vidt angår indtægter er prognosen baseret på indtægtssystemet i afgørelsen om egne indtægter^x. Indtægtsfremskrivningerne tager også hensyn til aftalen om Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirlands udtræden af Den Europæiske Union og Det Europæiske Atomenergifællesskab^{xi} ("udtrædelsesaftalen").

2. Prognose for udgående pengestrømme fra EU-budgettet 2023-2027

Betalingerne over de næste fem år af FFR forventes at nå op på 1 156 mia. EUR, herunder 873 mia. EUR under FFR-betalingsloftet og 278 mia. EUR til ikketilbagebetalingspligtig støtte under NextGenerationEU.

Prognosen omfatter overslag over de fremtidige programspecifikke justeringer, der følger af artikel 5 i FFR-forordningen, og over genanvendelse af frigørelser i henhold til finansforordningens artikel 15, stk. 3, som vil blive tildelt for perioden 2024-2027. De programspecifikke justeringer forventes at resultere i en automatisk opjustering af FFR-lofterne for forpligtelser og betalinger på 9,4 mia. EUR ud over justeringerne for 2022 og 2023 på i alt 3,3 mia. EUR^{xii}. Den nøjagtige årlige tilpasning vil afhænge af indtægterne fra bøder i konkurrencesager i det foregående år med et samlet beløb på 11 mia. EUR (i 2018-priser) frem til 2027.

Diagram1 — Betalingsprognose efter kategori (mia. EUR)



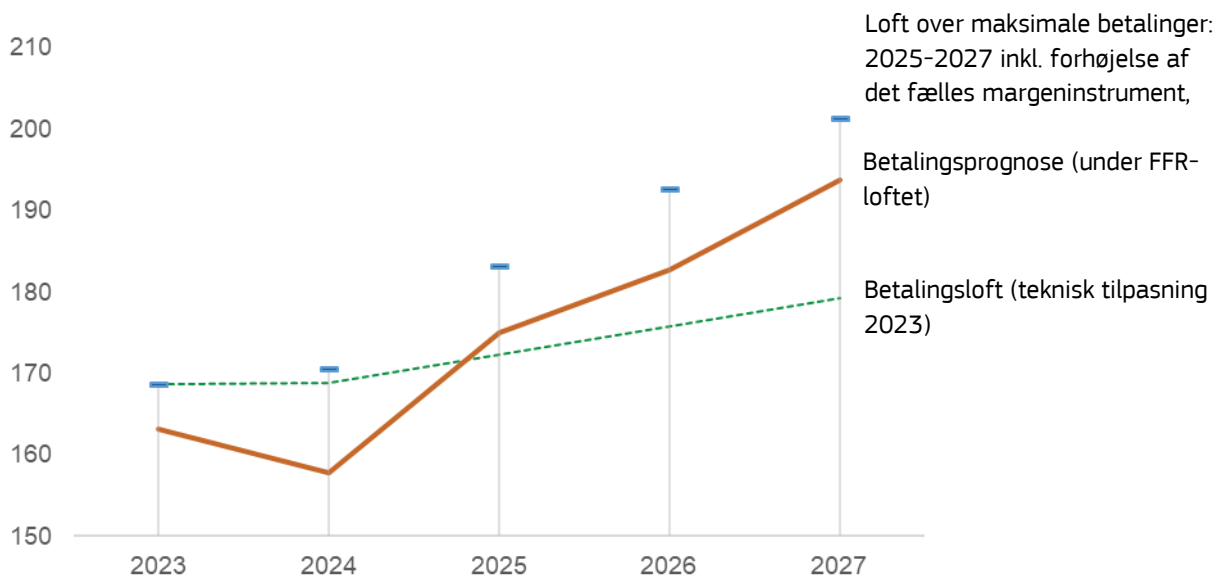
De forventede betalinger fra EU-budgettet er ikke ligeligt fordelt over hele referenceperioden. De afhænger af den forventede udvikling i: 1) indfasningen af betalinger til de nye FFR-programmer (66 % af de samlede betalinger), 2) tempoet i udbetalingerne under NextGenerationEU (24 % af betalingerne) og 3) afslutningen af forpligtelser fra perioden 2014-2020 og tidligere (10 % af betalingerne). Det anslåede årlige gennemsnit for udgående pengestrømme er 231 mia. EUR, hvoraf 56 mia. EUR skal finansieres ved at låne på kapitalmarkederne til NextGenerationEU-programmerne.

Betalingerne i perioden forventes at falde støt efter et højdepunkt i 2023, som i vid udstrækning skyldes fremrykningen af NextGenerationEU. Der forventes en midlertidig stigning i udgående pengestrømme i 2026, hvor alle endelige betalinger under NextGenerationEU skal være afsluttet. Fra 2027 omfatter prognosen næsten udelukkende betalinger under FFR-programmerne for 2021-2027.

Med hensyn til udgifterne under den nuværende FFR og afslutningen af dens forgængere er de forventede betalinger i gennemsnit 175 mia. EUR, idet 2023-2024 ligger under gennemsnittet og 2026-2027 over. Forskellen mellem det højeste betalingsår (2027) og det laveste (2024) er ca. 36 mia. EUR. Dette mønster er også blevet observeret i tidligere FFR'er som følge af den gradvise udfasning af afsluttende betalinger under de tidligere finansielle rammer og de nye udgiftsprogrammer, der reelt når op på fuld hastighed i anden halvdel af den respektive FFR.

Den anslåede margin under FFR-betalingsloftet beløber sig til 5,5 mia. EUR og 11 mia. EUR i henholdsvis 2023 og 2024. For perioden 2025-2027 kan den årlige margin forekomme negativ i forhold til de nuværende betalingslofter, idet prognosen overstiger loftet med 24,6 mia. EUR for de tre år tilsammen. Disse afvigelser i årenes løb er blot en konsekvens af det betalingsloft, der er fastsat på et stabilt niveau i faste priser, mens gennemførelsen forventes at følge en variabel kurs. I henhold til den automatiske justeringsmekanisme i artikel 11, stk. 1, litra b), i FFR-forordningen vil de beløb, der ikke bruges i et givet år, øge lofterne for de efterfølgende år. De forventede positive margener før 2025 vil derfor øge lofterne i 2025-2027 (inden for de grænser, der er fastsat i artikel 11, stk. 3, i FFR-forordningen). I betragtning af denne tilpasning og den fremtidige programspecifikke justering i henhold til artikel 5 i FFR-forordningen (som vil øge betalingslofterne med yderligere 9,4 mia. EUR) er den nuværende betalingsprognose for de sidste tre år af FFR forenelig med det samlede betalingsloft for FFR for 2021-2027.

Diagram2 — Betalingsprognose i forhold til betalingsloftet i FFR (mia. EUR)



2.1. Betalinger i forbindelse med forpligtelserne i FFR for 2021-2027

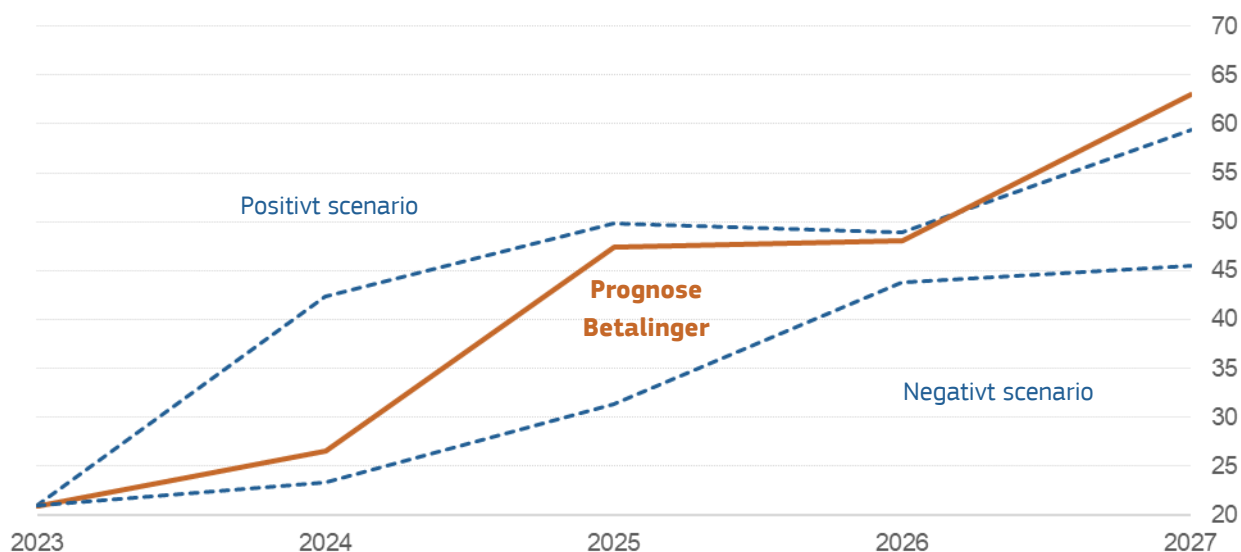
Samhørighedspolitikken og den fælles landbrugspolitik tegner sig for mere end halvdelen af de anslåede betalinger, der stammer fra FFR for 2021-2027. Den langsigtede prognose er derfor i vid udstrækning drevet af den forventede gennemførelse af disse to politikker.

Udgiftsområde 2a — Samhørighedspolitik

Betalingsprognosen for 2023-2027 til den nye programmering af samhørighedspolitikken beløber sig til 177 mia. EUR, hvilket er ca. 8 mia. EUR mindre end i sidste års prognose. De mere markante forsinkelser^{xiii} i lanceringen af programmeringsperioden 2021-2027 vil forme betalingerne i den resterende del af FFR. Der blev ikke vedtaget noget nationalt program i 2021, og alle forventes godkendt inden udgangen af 2022. Covid-19-pandemien og behovet for at integrere genopretningsinitiativerne i den lovgivningspakke, der blev forhandlet i løbet af 2020, førte til en senere vedtagelse af de relevante retsakter, hvilket i vid udstrækning forklarer de konstaterede forsinkelser. Desuden kan de nationale myndigheders fokus på gennemførelsen af NextGenerationEU også have spillet en rolle. Den tekniske antagelse for denne prognose er, at medlemsstaterne fra 2024 vil begynde delvist at genvinde de forsinkelser, der er akkumuleret i perioden 2021-2023, og vil nå en gennemførelses hastighed, der kan sammenlignes med perioden 2014-2020 op mod de sidste år af FFR. Denne antagelse fremsættes i en situation med øget usikkerhed som følge af den nuværende geopolitiske og økonomiske ustabilitet samt manglen på et relevant historisk benchmark for projektgennemførelsen på lang sigt.

Der er positive og negative risici forbundet med denne prognose. Medlemsstaterne kan gøre en ekstra indsats for at fremskynde gennemførelsen fra 2023, og gennemførelses hastigheden i den foregående programmeringsperiode kan nås tidligere. Betalingerne kan også fremskyndes i forbindelse med REPowerEU^{xiv}-initiativet, under hvilket Kommissionen foreslog, at medlemsstaterne har mulighed for at overføre op til 12,5 % af deres samhørighedstildelinger til genopretnings- og resiliensfaciliteten (hvilket ikke er afspejlet i prognosen), idet der bygges videre på den allerede tilgængelige overførselsmulighed på 5 %, og der kun tilføjes en overførselsmulighed på 7,5 % for REPowerEU's mål. Hvis medlemsstaterne derimod ikke gør en yderligere indsats, vil der fortsat være en forsinkelse på et år. Dette vil derfor forsinke betalingerne og potentielt føre til et hidtil uset højt niveau af frigørelser som følge af N+3-frigørelsesreglerne.

Diagram 3 — Betalingsprognose for udgiftsområde 2a (FFR-forpligtelser for 2021-2027) og positive og negative scenarier (mia. EUR)



Udgiftsområde 3 — Den fælles landbrugspolitik

Betalingsprognosen for søjle I i den fælles landbrugspolitik — 208 mia. EUR i perioden 2023-2027 — afspejler den seneste finansielle programmering og medlemsstaternes overførsler mellem de to søjler i den fælles landbrugspolitik.

I modsætning til samhørighedspolitikken forventes der ingen forsinkelser i gennemførelsen af søjle II — Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL) — på grund af de toårige overgangsbestemmelser, som forlængede programmerne for 2014-2020 indtil 2022. I betragtning af at alle medlemsstater har forelagt deres strategiske planer for den nye fælles landbrugspolitik, forventes den effektive gennemførelse af programmerne for 2023-2027 at begynde allerede i 2023, et år tidligere end antaget i prognoserapporten fra juni 2021.

Prognosen for betalinger fra FFR for 2021-2027 omfatter også betalinger i forbindelse med de sidste to trancher (2021 og 2022) af den foregående programmering. De forventes at blive dækket af betalinger indtil 2026 (se punkt 2.2). Betalinger vedrørende forpligtelser indgået før 2021).

Eftersom ELFUL-programmerne for 2014-2022 kører planmæssigt, og de nye planer under den fælles landbrugspolitik er under godkendelse, forventes gennemførelsen af ELFUL at løbe støt. Der forventes dog visse årlige afvigelser i perioden 2024-2027 med en særlig koncentration af betalinger i 2026 som følge af overlappningen mellem afslutningen af de tidligere programmer (under N+3-frigørelsesreglen) og den hurtigere indfasning af de nye programmer (under N+2-frigørelsesreglen). Desuden kan ELFUL-betalingerne fremskyndes i forbindelse med REPowerEU-initiativet i lighed med fondene under samhørighedspolitikken (se punkt ovenfor).

Andre programmer og udgiftsområder

Der er en stigning i betalingsprognosen over den femårige periode for alle andre udgiftsområder som følge af en kombination af flere faktorer:

- Nye initiativer såsom Unionens sikre konnektivitet^{xv} og mikrochipforordningen^{xvi} vil fremrykke betalinger, hovedsagelig under udgiftsområde 1.
- De seneste geopolitiske udfordringer forudsætter en fremskyndelse af betalingerne til programmerne under udgiftsområde 4 — Migration og grænseforvaltning, udgiftsområde 5 — Sikkerhed og forsvar og udgiftsområde 6 — Naboområder og verden.
- Den forsinkede start på nogle programmer i 2021 vil føre til en omfordeling af betalingerne i de senere år. Den mere væsentlige ændring i forhold til sidste års prognose vedrører brexittilpasningsreserven, for hvilken den vedtagne retsakt^{xvii} fastsætter en mere jævn fordeling af betalinger over årene sammenlignet med Kommissionens forslag om en stor forfinansieringsrate, som underbyggede sidste års prognose.

2.2. Betalinger til opfyldelse af forpligtelser fra før 2021

Prognosen for betalinger for opfyldelsen af forpligtelser fra før 2021 (UF for uindfrie forpligtelser) ajourføres for at tage hensyn til de betalinger, der er foretaget i 2021 og planlagt i budgettet for 2022. Prognosen på 110 mia. EUR for de næste fem år er stort set i overensstemmelse med sidste års prognose med visse årlige forskelle.

Udgiftsområde 2a — Samhørighedspolitik

De fleste betalinger vedrørende forpligtelser fra før 2021 (58 %) vedrører den foregående programmeringsperiode for fondene under samhørighedspolitikken, som er i fuld gang. Betalingsfremskrivningerne er baseret på medlemsstaternes seneste prognose (januar 2022) og de seneste oplysninger om gennemførelsen på stedet. Med samhørighedsaktionen for flygtninge i Europa (CARE), som Kommissionen foreslog den 8. marts 2022^{xviii}, vil medlemsstaterne kunne fremskynde anvendelsen af alle ikkeprogrammerede midler i perioden 2014-2020 og fremrykke betalingerne til 2022 og 2023. Sammenlignet med sidste års rapport svarer dette til en reduktion af betalingsprognosen i 2024.

Det sidste regnskabsår for de europæiske struktur- og investeringsfonde (ESI-fondene) slutter i juni 2024, men de fleste betalinger forventes ved udgangen af 2023. Med hensyn til afslutningen forventes betalingerne i betragtning af tilbageholdelsessatsen og afslutningen af forfinansieringen at være begrænsede efter 2024.

Udgiftsområde 3 — Den fælles landbrugspolitik

Den forventede afslutning af de operationelle programmer for 2014-2022 er stort set i overensstemmelse med sidste års prognose. Den omfatter imidlertid et nyt element, som er virkningen af de nyligt foreslåede^{xix} engangsbetalinger til landbrugere og SMV'er i fødevarerforberedningssektoren. Som følge heraf fremrykkes betalingerne med 450 mio. EUR fra 2024-2025 til 2023.

Andre programmer og udgiftsområder

Langt størstedelen (84 %) af de udestående betalinger for de resterende dele af budgettet er næsten ligeligt fordelt mellem udgiftsområde 1 — Det indre marked, innovation og det digitale område og udgiftsområde 6 — Naboområder og verden. Selv om færdiggørelsesaktiviteterne under udgiftsområde 1 nu forventes tidligere end tidligere skøn, er de opdaterede forventninger til projekter under udgiftsområde 6 mere udskudt til 2025-2026.

2.3. Frigørelser

De samlede frigørelser for perioden 2023-2027 beløber sig til 7,6 mia. EUR, hvilket er et lille fald i forhold til sidste års prognose på 8,4 mia. EUR. Der er dog nogle bemærkelsesværdige ændringer.

Udgiftsområde 2a — Samhørighedspolitik

Frigørelser i forbindelse med afslutningen af de tidligere programmer under ESI-fondene reduceres betydeligt fra 3,7 mia. EUR til 0,4 mia. EUR. Dette skyldes medfinansieringssatsen på 100 % for regnskabsåret 2021-2022 under CARE-initiativet, som vil fremme fuld udnyttelse og minimere risikoen for frigørelser under afslutningen af programmerne.

Der er en vis begrænset risiko for frigørelser i de nye samhørighedsprogrammer fra 2026 på grundlag af de samme tekniske antagelser, der blev lagt til grund for betalingsoverslagene. I det femte år af den nye programmeringsperiode finder målene for frigørelse af forpligtelserne for 2022 og 2023 anvendelse, men indgivelsen af betalingsanmodninger vil stadig ske langsommere end det historiske tempo på grund af forsinkelserne ved programmernes start. Frigørelsesrisikoen kan aftage med tilstrækkelig hurtigere gennemførelse i 2024. Hvis der imidlertid ikke sker nogen fremskyndelse, og gennemførelses hastigheden ligger tæt på de historiske 2014-2020-tal (inklusive forsinkelsen på et år), vil risikoen for frigørelse stige eksponentielt. I dette ekstreme scenario, som udelukker enhver betydelig indhentning af forsinkelsen i programmeringens start, kan en stor del af den omprogrammerede 2021-tranche reelt gå tabt.

Udgiftsområde 3 — Den fælles landbrugspolitik

Næsten to tredjedele af de forventede frigørelser under FFR-udgiftsområde 3 vedrører ELFUL. Prognosen for afslutningen af ELFUL-programmerne for 2014-2022 bygger fortsat på den antagelse, at der vil ske forbedringer i forhold til perioden 2007-2013. Det samlede resultat er lavere end prognosen fra 2021 i betragtning af virkningen af de nye faste betalinger til landbrugere og SMV'er i fødevareforarbejdningssektoren. Frigørelsen af ELFUL for 2014-2022 forventes at ske frem til 2026 i løbet af afslutningsprocessen. Frigørelser i forhold til de strategiske planer under den fælles landbrugspolitik for 2023-2027 forventes ikke inden deres afslutning (dvs. hen imod 2029-2030) og er ikke omfattet af denne rapport.

Andre programmer og udgiftsområder

For de programmer, der forvaltes centralt af Kommissionen, er prognosen for frigørelser baseret på de seneste oplysninger på projektniveau. Som et nyt element overvejes en prognose for frigørelser i forhold til de nye FFR-programmer, der bygger på de historiske frigørelsessatser for de relevante foregående programmer. Frigørelserne forventes for hele den periode, som rapporten dækker. Det præcise frigørelsesår vil afhænge af afslutningsprocessen for de enkelte projekter og tiltag og kan ikke forudsiges med nøjagtighed.

2.4. NextGenerationEU

NextGenerationEU er et midlertidigt kriseinstrument til kriseberedskab, genopretning og resiliensforanstaltninger. Den ikketilbagebetalingspligtige del af NextGenerationEU udgør eksterne formålsbestemte indtægter og anvendes til hurtigt at støtte reformprioriteter og styrke en række centrale programmer for genopretningen. For at præsentere virkningen af NextGenerationEU på en gennemsigtig måde udarbejdes overslagene over den forventede

gennemførelse af de eksterne formålsbestemte indtægter særskilt for hvert program (jf. tabel 3). Prognosen er baseret på de årlige forpligtelsestrancher i den finansielle programmering, der ledsager budgetforslaget for 2023.

Det centrale element i NextGenerationEU er **genopretnings- og resiliensfaciliteten**, som tegner sig for 80 % af de ikketilbagebetalingspligtige tildelinger^{xx}. NextGenerationEU's udgående pengestrømme afhænger derfor i vid udstrækning af tempoet i udbetalingerne til genopretnings- og resiliensfaciliteten. Faciliteten er gået ind i gennemførelsesfasen og skrider hurtigt frem i overensstemmelse med den tidsplan for reformer og investeringer, som medlemsstaterne har fastsat. Ved udgangen af maj 2022 havde 26 medlemsstater formelt indgivet deres genopretnings- og resiliensplaner^{xxi}. Kommissionen foretog en forfinansieringsbetaling på op til 13 % af det finansielle bidrag til 21 medlemsstater, der havde anmodet herom. I overensstemmelse med forordningen om genopretnings- og resiliensfaciliteten kan der ikke udbetales yderligere forfinansiering til nogen medlemsstat (efter den 31. december 2021). Udbetalingerne følger den positive vurdering af betalingsanmodninger, som under genopretnings- og resiliensfaciliteten kan indgives op til to gange om året, når de milepæle og mål, der er fastsat i Rådets gennemførelsesafgørelser vedtaget i henhold til forordningen om genopretnings- og resiliensfaciliteten, er nået. Prognosen for betalinger for 2023-2027 er baseret på de vedtagne planer, som vurderet af Kommissionen, på de data, som medlemsstaterne har indberettet som led i deres rapporteringsforpligtelser, og på udviklingen i gennemførelsen af faciliteten indtil midten af maj 2022.

REACT-EU er det næststørste instrument i NextGenerationEU og tegner sig for 12 % af den del af støtten, som ikke skal betales tilbage. Det slår bro mellem programmeringsperioderne 2014-2020 og 2021-2027 for samhørighedspolitikken og fordeler yderligere ressourcer i 2021 og 2022 gennem nogle af de eksisterende samhørighedspolitiske fonde. REACT-EU-forpligtelserne sker over to år (2021-2022). Mellemliggende og endelige betalinger finder hovedsagelig sted i perioden 2022-2024 i overensstemmelse med REACT-EU's mål om at fremskynde gennemførelsen ved at anvende eksisterende programmer og gøre gennemførelsesbestemmelserne fuldt fleksible. Sammenlignet med sidste års prognose er betalingerne endnu mere fremrykkede, da medlemsstaterne kan anvende midler under REACT-EU til at håndtere de seneste strømme af mennesker, der flygter fra Ukraine efter den russiske invasion. For at gøre det muligt at fremskynde udbetalingen af de resterende midler blev lovgivningen ændret for at give mulighed for^{xxii} en stigning i forfinansieringsbetalingerne og de forenkede omkostningsmuligheder. Der forventes nogle begrænsede afsluttende betalinger inden udgangen af 2025.

De øvrige fem programmer^{xxiii}, der støttes gennem NextGenerationEU, tegner sig for de resterende 8 % af den ikketilbagebetalingspligtige støtte. I betalingsprognosen inddrages erfaringerne med tidligere programmer, idet der tages hensyn til den kortere forpligtelsesperiode og fokuseringen på umiddelbare inddrivelsesbehov. **Fonden for Retfærdig Omstilling**, som er helt ny, påvirkes af forsinkelserne i vedtagelsen af FFR og programspecifik lovgivning. De fleste af medlemsstaternes programmer forventes vedtaget ved udgangen af 2022, og næsten alle udbetalinger forventes at blive fordelt over 2023-2026. For **InvestEU** afspejler prognosen den forventede tilførselsplan for budgetgarantien samt betalingsprognosen for InvestEU-rådgivningsplatformen og InvestEU-portalen.

I prognosen antages det, at der vil blive indgået forpligtelser for alle NextGenerationEU-midler til operationelle aktiviteter inden udgangen af 2023, og at de vil være omfattet af betalinger indtil udgangen af 2026, som er de frister, der er fastsat i den gældende lovgivning. Der anslås derfor ingen frigørelser.

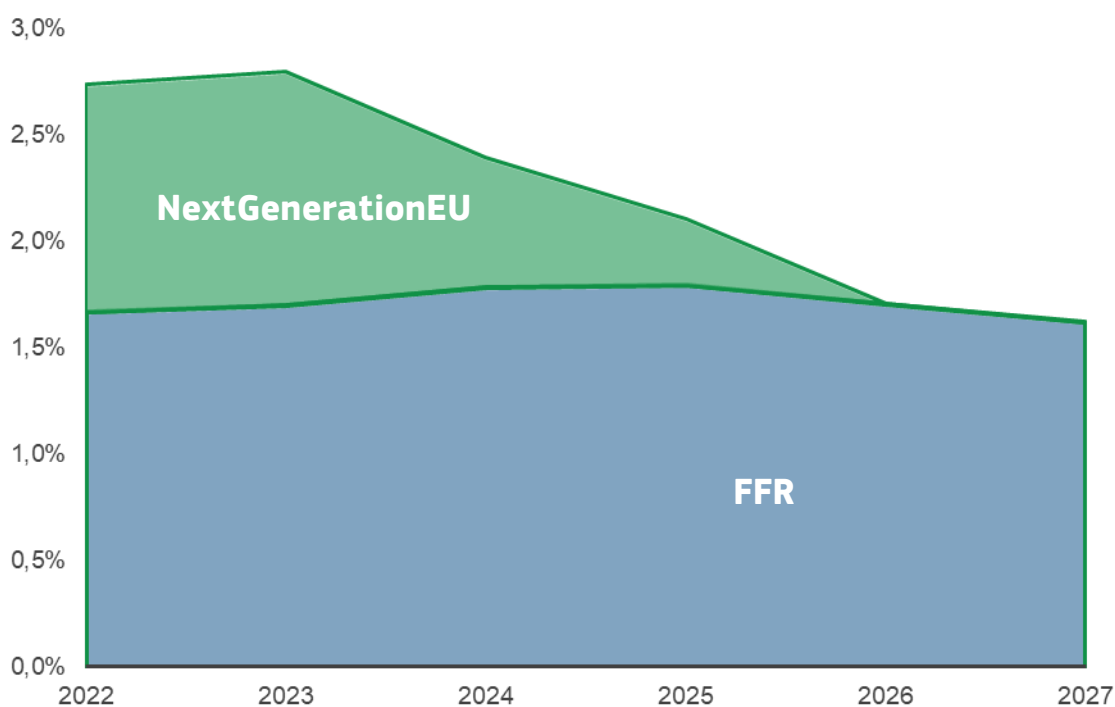
2.5. Udviklingen i de uindfriede forpligtelser

I perioden 2021-2027 vil der forekomme et historisk toppunkt for de uindfriede forpligtelser, nærmere bestemt ved udgangen af 2023, hvor de kan overstige 458 mia. EUR. Dette er en midlertidig virkning som følge af gennemførelsen af NextGenerationEU. Fra og med 2024 vil UF i forbindelse med NextGenerationEU gradvist blive afviklet indtil udgangen af 2026, hvor betalingerne til NextGenerationEU-forpligtelserne skal være afsluttet.

Under hensyntagen til kun UF, der stammer fra FFR 2021-2027 og dens forgængere, kan der samlet set forventes en nominel stigning på ca. 55 mia. EUR (+21 %) ved udgangen af 2027 i forhold til begyndelsen af referenceperioden. Denne ændring i UF kan sammenlignes med størrelsen af en årlig forpligtelsesrate inden for samhørighedspolitikken. Da samhørighed tegner sig for den største andel af beholdningen af UF, er den særlig relevant for dens udvikling. Aftalen om at opretholde en N+3-frigørelsesregel kombineret med forsinkelserne i den nye programmeringsproces udskyder betalingerne hen imod slutningen af FFR og de efterfølgende år (jf. punkt 2.1). Dette resulterer også i en vis overvurdering af stigningen i UF, fordi den afspejler ændringen mellem et år med lave UF (ved udgangen af 2022 vil store dele af gennemførelsesforløbene blive betalt, men de fleste nye forpligtelser for samhørighedspolitikken er endnu ikke indgået) og et år med de største UF (ved udgangen af 2027 vil alle forpligtelser under samhørighedspolitikken blive indgået, men mere end halvdelen af betalingerne vil følge i de kommende år).

Målt i forhold til størrelsen af EU's økonomi er UF faktisk faldende. Fra begyndelsen af 2023 til udgangen af 2027 forventes UF (ekskl. NextGenerationEU) at falde fra 1,7 % til 1,6 % af EU's bruttonationalindkomst. Dette viser, at den nominelle vækst i UF stort set er opvejet af den nominelle vækst i EU's økonomi.

Diagram 4 — Udviklingen i de uindfriede forpligtelser (UF) i perioden 2023-2027, målt i procent af Unionens bruttonationalindkomst



3. Prognose for indgående pengestrømme til EU-budgettet 2023-2027

EU-budgettet finansieres med egne indtægter og andre indtægter. Derudover har Unionen fået beføjelse til at låne midler til finansiering af NextGenerationEU. Kommissionen mobiliserer midlerne gennem transaktioner på de internationale kapitalmarkeder i overensstemmelse med finansieringsbehovene i NextGenerationEU's udgiftsprogrammer (jf. punkt 2.4). Med henblik herpå følger Kommissionen en diversificeret finansieringsstrategi^{xxiv}

og offentliggør som led i denne strategi årlige lånebeslutninger og halvårslige finansieringsplaner. I denne prognose fokuseres der på de indtægter, der er nødvendige for at finansiere budgetudgifterne inden for FFR.

De samlede egne indtægter, der er nødvendige for at finansiere budgettet, er altså lig med de samlede udgifter fratrukket andre indtægter. Prognosen for EU-budgettets indtægter for 2023-2027 er således baseret på princippet om, at udgifter skal modsvares af indtægter. De samlede indtægter modsvare derfor de samlede udgifter.

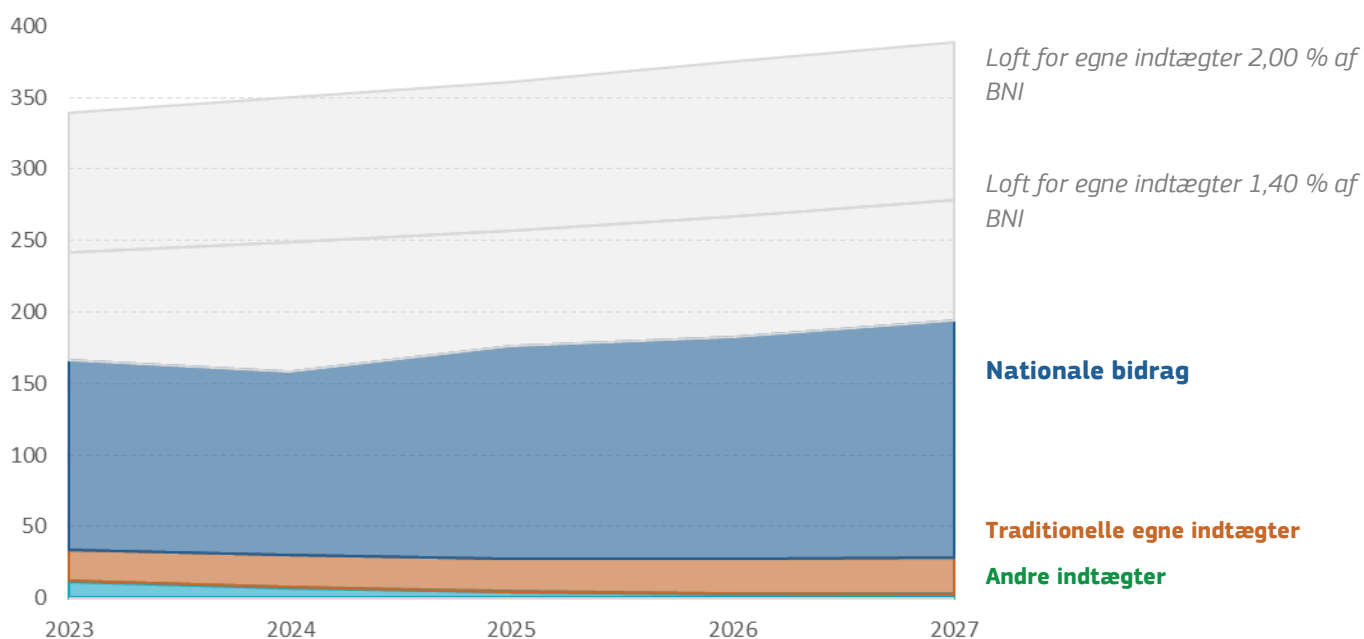
Siden 2021 har Det Forenede Kongerige i overensstemmelse med udtrædelsesaftalen (del V) bidraget til EU-budgettet i forbindelse med uindfrie forpligtelser i tidligere flerårige finansielle rammer. Dette omfatter de uindfrie forpligtelser ved udgangen af 2020 samt pensioner og andre forpligtelser, der er fastsat i den finansielle afregning. Det Forenede Kongeriges bidrag udgør "andre indtægter" på EU-budgettet og indgår ikke i Unionens egne indtægter. Det vil gradvist blive udfaset, efterhånden som de uindfrie forpligtelser indfries.

Andre elementer, der ikke indgår i Unionens egne indtægter, antages at forblive nominelt konstante på det niveau, der fandtes i budgetforslaget for 2023.

Den resterende finansiering — nationale bidrag og toldafgifter — tegner sig for størstedelen af de indtægter, der er nødvendige for at skabe balance mellem budgetudgifterne. Indtægtsprognosen er baseret på parametrene i afgørelsen om egne indtægter 2020, som indførte en ny egen indtægt baseret på ikkegenanvendt plastemballageaffald. Fremskrivningerne omfatter endvidere de raffinerede egne indtægter baseret på merværdiafgiften samt medlemsstaternes forhøjede tilbageholdelsessats for told til dækning af deres opkrævningsomkostninger. De tager ikke hensyn til Kommissionens forslag om nye egne indtægter af 22. december 2021^{xxv}. Dette gælder også for fremtidige forslag, som Kommissionen har forpligtet sig til at forelægge i overensstemmelse med den interinstitutionelle aftale (IIA)^{xxvi}.

De nationale bidrag for perioden 2023-2027 forventes i gennemsnit at udgøre 146 mia. EUR om året eller 0,8 % af EU's bruttonationalindkomst. Udgiftscyklussen og udfasningen af Det Forenede Kongeriges bidrag er hovedsagelig bestemmende for udviklingen i de nationale bidrag i prognoseperioden. Fra 2025 og fremefter vil de stigende udgifter som følge af de nye programmets overgang til fuld hastighed og Det Forenede Kongeriges bidrag til udfasningen af uindfrie forpligtelser medføre en støt stigning i de nationale bidrag frem til 2027.

Diagram 5 — Indtægtsprognose til finansiering af FFR 2023-2027 (mia. EUR)



I et givet år må de samlede egne indtægter, der opkræves af Unionen, ikke overstige det loft for egne indtægter, der er fastsat i afgørelsen om egne indtægter^{xxvii}, på 1,40 % af EU-medlemsstaternes bruttonationalindkomst, med en yderligere midlertidig stigning på 0,6 % af EU's BNI til dækning af alle Unionens forpligtelser fra låntagning på kapitalmarkederne til finansiering af NextGenerationEU. Selv om de egne indtægter forventes at stige støt frem til 2027, forventes den disponible margen under inddelingen af egne indtægter (det såkaldte "frirum") at forblive stort set stabil, da Unionens bruttonationalindkomst forventes at stige gradvist i løbet af referenceperioden^{xxviii}. Frirummet er i gennemsnit på 187 mia. EUR i perioden, heraf 104 mia. EUR til stigningen i NextGenerationEU.

EU-budgettet giver mulighed for betaling af renter af de midler, der er lånt og afsat til ikkertilbagebetalingspligtig støtte under NextGenerationEU, siden låntagningen begyndte i 2021. De egne indtægter, der skal til for at finansiere disse omkostninger, medregnes i den midlertidige stigning på 0,6 % af EU's BNI i loftet for egne indtægter. I perioden 2021-2027 er der planlagt i alt 14,7 mia. EUR til finansiering af NextGenerationEU's omkostninger^{xxix}. De planlagte omkostninger følger en udskudt profil for at afspejle den gradvise udrulning af lån. Samtidig er der usikkerhed med hensyn til finansieringsomkostningerne ved NGEU i lyset af den hurtige og betydelige rentestigning på de finansielle markeder siden december 2021.

4. Konklusioner

Denne prognose er udarbejdet i en situation med stor usikkerhed som følge af krigen i Ukraine. De initiativer, der allerede er fremsat for at støtte medlemsstaterne og specifikke sektorer, fremmer fuld absorption og fremskyndede betalinger til igangværende programmer. Eksterne finansieringsinstrumenter stiller flere midler til rådighed for Ukraine og de omkringliggende partnerlande. Fremover forventes efterspørgslen fortsat at være høj, hvilket indebærer fremrykkede udbetalinger fra de relevante EU-budgetinstrumenter, som det fremgår af prognosen.

FFR-betalingsloftet er fortsat tilstrækkeligt til at dække de forventede betalinger i hvert af de næste fem år takket være FFR-mekanismerne for automatisk tilpasning, navnlig muligheden for at overføre uudnyttede beløb hen imod slutningen af perioden, hvor behovene topper. Nettomargenen i perioden 2023-2027 er imidlertid på ca. 1,3 mia. EUR. Dets størrelse skal overvåges nøje fremad, navnlig for at måle de potentielle virkninger af nye politiske initiativer eller af en yderligere fremskyndelse af betalingerne til igangværende programmer.

Selv om afslutningen af de igangværende programmer er skredet fremad, har den sene vedtagelse af lovgivningspakken for FFR for 2021-2027, som blev udløst af covid-19-pandemien, givet anledning til flere forsinkelser i begyndelsen af FFR og større risici for frigørelse end tidligere forventet for størstedelen af de nye programmer under delt forvaltning. Dette udskyder betalingerne til den resterende del af FFR. En anden konsekvens er den højere risiko for effektivt tab af midler i de senere år af programmeringsperioden som følge af automatiske frigørelser, hvis medlemsstaterne ikke gør en indsats for at genvinde de oprindelige forsinkelser, allerede fra de første år med effektiv gennemførelse.

Takket være NextGenerationEU's støtte til investeringer og reformer vil EU-budgettet fortsat stå i centrum for den europæiske økonomiske genopretning efter covid-19 i de kommende år, hvor de tidligere FFR-programmer udløber, og inden de nye programmer når op på fuld hastighed. Nødvendigheden af at gennemføre NextGenerationEU-midlerne forud for fristen for udbetalinger i 2026 kan påvirke medlemsstaternes evne til at gøre en yderligere indsats for at fremskynde lanceringen af den nye programmeringsperiode for fonde under delt forvaltning under FFR.

NextGenerationEU vil også have en midlertidig indvirkning på niveauet for EU's uindfriede forpligtelser, som vil toppe ved udgangen af 2023 og derefter gradvist vende tilbage til et niveau, der svarer til

begyndelsen af FFR-perioden inden udgangen af 2027. Mens UF nominelt stiger ved udgangen af FFR sammenlignet med 2023, reduceres UF målt som en andel af EU's bruttonationalindkomst, hvilket viser, at den nominelle vækst i EU's økonomi opvejer akkumuleringen af uindfrie forpligtelser fra EU-budgettet.

De forventede indtægter (hovedsagelig EU's egne indtægter), der er nødvendige for at finansiere budgettet, vil stige støt i overensstemmelse med FFR-udgifterne. Størrelsen af den disponible margin under loftet for egne indtægter ("frirummet") vil dog forblive forholdsvis stabil, da det stigende indtægtsbehov matcher den forventede nominelle vækst i EU's økonomi.

Bilag I — Resultater af prognosen*

*Alle værdier er i mia. EUR i løbende priser, medmindre andet er angivet. Nogle af de samlede tal stemmer måske ikke overens på grund af afrunding.

Tabel 1.1 — Langsigtet prognose for FFR's fremtidige udgående pengestrømme i perioden 2023-2027

År	2023	2024	2025	2026	2027	I alt
Forpligtelsesloft	182,7	184,3	187,9	179,7	185,4	919,9
Betalingsloft	168,6	168,9	172,2	175,7	179,2	864,5
<i>Desuden justering for artikel 5 i FFR-forordningen (skøn for de kommende år)</i>	0,0	1,7	1,7	1,8	4,2	9,4
Forpligtelser (programmeret)*	185,7	187,4	192,2	183,0	191,0	939,4
Prognose for betalinger*	166,3	158,0	176,3	182,8	193,9	877,3
<i>Heraf særlige instrumenter**</i>	3,2	0,1	1,2	0,0	0,0	4,6

Tabel 1.2 — Betalinger i forbindelse med forpligtelserne i FFR for 2021-2027

FFR-udgiftsområde	2023	2024	2025	2026	2027	I alt
1 Det indre marked, innovation og det digitale område	15,5	18,2	21,0	22,2	22,8	99,8
2 Samhørighed, modstandsdygtighed og værdier	11,8	25,5	53,3	58,9	76,1	225,6
2.1 Økonomisk, social og territorial samhørighed	5,4	16,9	44,0	48,1	63,0	177,4
2.2 Modstandsdygtighed og værdier	6,4	8,5	9,3	10,8	13,1	48,2
3 Naturressourcer og miljø	46,1	56,1	58,8	61,0	56,9	278,9
3.1 Markedsrelaterede udgifter og direkte betalinger	40,7	41,6	41,8	41,9	42,0	208,1
3.2 Andre programmer for naturressourcer og miljø	5,4	14,5	17,0	19,1	14,9	70,8
4 Migration og grænseforvaltning	2,4	3,8	4,4	4,7	4,8	20,1
5 Sikkerhed og forsvar	0,9	1,8	1,9	2,3	2,3	9,2
6 Naboområder og verden	9,5	13,0	15,0	15,7	15,6	69,0
7 Europæisk offentlig forvaltning	11,4	11,8	12,2	12,6	13,0	61,0
Særlige instrumenter	2,7		1,1			3,8
I alt	100,3	130,3	167,8	177,4	191,6	767,4

Tabel 1.3 — Betalinger til opfyldelse af forpligtelser fra før 2021

FFR-udgiftsområde	2023	2024	2025	2026	2027	I alt
1 Det indre marked, innovation og det digitale område	5,4	4,1	3,1	1,8	1,3	15,6
2 Samhørighed, modstandsdygtighed og værdier	44,0	18,0	1,3	1,2	0,2	64,6
2.1 Økonomisk, social og territorial samhørighed	43,7	17,7	1,2	1,1	0,2	63,9
2.2 Modstandsdygtighed og værdier	0,3	0,3	0,1	0,1	0,0	0,7
3 Naturressourcer og miljø	11,4	1,0	0,4	0,4	0,1	13,3
3.1 Markedsrelaterede udgifter og direkte betalinger	0,0					0,0
3.2 Andre programmer for naturressourcer og miljø	11,4	1,0	0,4	0,4	0,1	13,3
4 Migration og grænseforvaltning	0,7	0,5	0,1	0,0	0,0	1,3
5 Sikkerhed og forsvar	0,2	0,2	0,2	0,1	0,0	0,7
6 Naboområder og verden	4,2	3,9	3,5	1,9	0,7	14,2
I alt	65,9	27,7	8,5	5,4	2,4	109,8

* De samlede forpligtelser og anslåede betalinger omfatter bevillinger fra artikel 5 i FFR-forordningen og artikel 15, stk. 3, i finansforordningen. Ikke tildelte margener er ikke medtaget.

** Beløbene til særlige instrumenter dækker solidaritets- og nødhjælpsreserven, Den Europæiske Fond for Tilpasning til Globaliseringen, brexittilpasningsreserven og fleksibilitetsinstrumentet. I de efterfølgende tabeller er de betalinger, der vedrører mobiliseringen af fleksibilitetsinstrumentet, omfattet af de respektive udgiftsområder.

Tabel 2 — Prognose for frigørelser

FFR-udgiftsområde	Afslutning	FFR	I alt
1 Det indre marked, innovation og det digitale område	1,5	1,5	3,0
2 Samhørighed, modstandsdygtighed og værdier	0,7	1,0	1,7
2.1 Økonomisk, social og territorial samhørighed	0,4	0,4	0,8
2.2 Modstandsdygtighed og værdier	0,3	0,7	0,9
3 Naturressourcer og miljø	0,8	0,8	1,5
3.2 Andre programmer for naturressourcer og miljø	0,8	0,8	1,5
4 Migration og grænseforvaltning	0,3	0,5	0,8
5 Sikkerhed og forsvar	0,1	0,1	0,1
6 Naboområder og verden	0,1	0,3	0,4
I alt	3,4	4,1	7,6

Tabel 3 — Langsigtet prognose for udgående pengestrømme for NextGenerationEU

Program	2023	2024	2025	2026	2027	I alt
Horisont Europa	1,8	1,3	0,4	0,1	0,0	3,5
InvestEU-Fonden	1,2	1,2	1,0	1,2	0,0	4,7
Den Europæiske Fond for Regionaludvikling (EFRU)	10,0	3,5	1,1	0,0	0,0	14,6
Den Europæiske Socialfond (ESF)	5,5	6,2	2,4	0,0	0,0	14,1
Den europæiske genopretnings- og resiliensfacilitet	76,4	56,9	38,5	50,6	0,0	222,4
EU-civilbeskyttelsesmekanismen (rescEU)	0,5	0,8	0,2	0,2	0,2	1,9
Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL)	2,4	2,1	1,4	0,7	0,0	6,6
Fonden for Retfærdig Omstilling	0,2	2,4	4,0	4,1	0,0	10,7
I alt	98,0	74,5	48,9	56,8	0,2	278,4

Tabel 4 — Ændring i de samlede uindfriede forpligtelser for perioden 2023-2027

Kilde	UF, start 2023* (skøn)	Forpligtelser 2023-2027	Betalinger 2023-2027	Frigørelser 2023-2027	Uindfriede forpligtelser ultimo 2027
FFR	259,8	939,4	877,3	7,6	314,4
NGEU	165,4	113,0	278,4		0,0
I alt	425,1	1052,5	1155,6	7,6	314,4

* UF i begyndelsen af 2022 omfatter 3,3 mia. EUR fra bidrag fra tredjelande til specifikke programmer under FFR for 2014-2020, som ikke er medtaget i tabellen.

Tabel 5 — Langsigtet prognose for fremtidige indgående pengestrømme i EU-budgettet for perioden 2023-2027

		2023	2024	2025	2026	2027	I alt
Loft for egne indtægter i procent af EU's bruttonationalindkomst		2,00 %	2,00 %	2,00 %	2,00 %	2,00 %	Ikke relevant
<i>heraf en midlertidig stigning for NGEU</i>		0,60 %	0,60 %	0,60 %	0,60 %	0,60 %	Ikke relevant
Loft for egne indtægter i mia. EUR*	<i>a</i>	326,9	342,0	357,0	371,8	386,3	Ikke relevant
<i>heraf en midlertidig stigning for NGEU</i>	<i>a'</i>	98,1	102,6	107,1	111,5	115,9	Ikke relevant
Nettobeløb for traditionelle egne indtægter**	<i>b</i>	21,6	22,6	23,6	24,6	25,6	118,0
Nationale bidrag***	<i>c</i>	132,6	127,7	148,4	155,1	165,5	729,4
Egne indtægter i alt	<i>d = b+c</i>	154,2	150,4	172,0	179,7	191,2	847,4
<i>heraf egne indtægter relateret til NGEU-forpligtelser</i>	<i>d'</i>	1,0	2,1	2,7	3,7	5,0	14,5
Andre indtægter (inkl. foreløbigt bidrag fra Det Forenede Kongerige)	<i>e</i>	12,1	7,6	4,3	3,1	2,7	29,8
SAMLEDE INDTÆGTER	<i>d+e</i>	166,3	158,0	176,3	182,8	193,9	877,3
Disponibel margen under loftet for egne indtægter	<i>a-d</i>	172,7	191,6	185,0	192,1	195,1	Ikke relevant
<i>heraf margen under den midlertidige stigning for NGEU</i>	<i>a'-d'</i>	97,0	100,5	104,4	107,8	110,9	Ikke relevant

* Loft over egne indtægter — beregnet på grundlag af den økonomiske forårsprognose 2022 for bruttonationalindkomsten for EU-27 i 2023-2027.

** Traditionelle egne indtægter anslås på grundlag af en tilbageholdelsessats på 25 % for opkrævningsomkostninger.

*** De nationale bidrag omfatter de BNI-baserede egne indtægter, de ændrede moms-baserede egne indtægter og de nye egne indtægter baseret på ikke-genanvendt plastemballageaffald.

ⁱ Medmindre andet er angivet, angives alle beløb i rapporten i løbende priser.

ⁱⁱ Rådets forordning (EU, Euratom) 2020/2093 om fastlæggelse af den flerårige finansielle ramme for årene 2021-2027 (EUT L 433I af 22.12.2020, s. 11).

ⁱⁱⁱ Rådets forordning (EU) 2020/2094 om oprettelse af et EU-genopretningsinstrument til støtte for genopretningen efter covid-19-krisen (EUT L 433I af 22.12.2020, s. 23) ("NextGenerationEU").

^{iv} COM(2021) 343, 30.6.2021.

^v Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) 2018/1046 af 18. juli 2018 om de finansielle regler vedrørende Unionens almindelige budget, om ændring af forordning (EU) nr. 1296/2013, (EU) nr. 1301/2013, (EU) nr. 1303/2013, (EU) nr. 1304/2013, (EU) nr. 1309/2013, (EU) nr. 1316/2013, (EU) nr. 223/2014, (EU) nr. 283/2014 og afgørelse nr. 541/2014/EU og om ophævelse af forordning (EU, Euratom) nr. 966/2012 (EUT L 193 af 30.7.2018, s. 1).

^{vi} COM(2022) 400, juni 2022.

^{vii} COM(2022) 80 final, 28.1.2022.

^{viii} Artikel 5 i FFR-forordningen indeholder bestemmelser om supplerende tildeling i forpligtelses- og betalingsbevillinger til en på forhånd fastlagt liste over programmer med et beløb svarende til indtægterne fra bøder på konkurrenceområdet som opført på budgettet for år n-1 i overensstemmelse med finansforordningens artikel 107.

^{ix} I henhold til finansforordningens artikel 15, stk. 3, kan forpligtelsesbevillinger, der svarer til det beløb af frigørelser, der er foretaget i forbindelse med forskningsprojekter, genindføres af hensyn til det forskningsprogram, som projekterne henhører under, eller det efterfølgende program i forbindelse med budgetproceduren.

^x Rådets afgørelse (EU, Euratom) 2020/2053 af 14. december 2020 om ordningen for Den Europæiske Unions egne indtægter og om ophævelse af afgørelse 2014/335/EU, Euratom (EUT L 424 af 15.12.2020, s. 1).

^{xi} EUT C66 I af 19.2.2019, s. 1.

^{xii} COM(2021) 365 af 7.6.2021 og COM(2022) 266 af 7.6.2022.

^{xiii} Som reference forventedes der i den langsigtede prognose for 2021 en forsinkelse svarende til perioden 2014-2020, hvor omkring halvdelen af de skyldige beløb i det første gennemførelsesår måtte udsættes.

^{xiv} COM(2022) 231 final af 18.5.2022.

^{xv} COM(2022) 57 final af 15.2.2022.

^{xvi} COM(2022) 46 af 8.2.2022.

^{xvii} Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/1755 af 6. oktober 2021 om oprettelse af brexittilpasningsreserven (EUT L 357 af 8.10.2021, s. 1).

^{xviii} COM(2022) 109 final af 8.3.2022.

^{xix} COM(2022) 242 final af 20.5.2022.

^{xx} Som følge af den efterspørgselsdrevne leveringsmekanisme er der ingen prognoser for genopretnings- og resiliensfacilitetens lånekomponent (i lighed med andre lånebaserede instrumenter, der gennemføres uden for budgettet).

^{xxi} Drøftelser med én medlemsstat finder sted på grundlag af et udkast til plan.

^{xxii} Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2022/613 af 12. april 2022 om ændring af forordning (EU) nr. 1303/2013 og (EU) nr. 223/2014 for så vidt angår øget forfinansiering fra REACT-EU-midlerne og fastsættelsen af en enhedsomkostning (EUT L 115 af 13.4.2022, s. 38).

^{xxiii} Fonden for Retfærdig Omstilling, Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne, Horisont Europa, InvestEU-fonden og EU-civilbeskyttelsesmekanismen (rescEU).

^{xxiv} COM(2021) 250 final af 14.4.2021.

^{xxv} COM(2021) 570 final af 22.12.2021.

^{xxvi} Bilag II, del B, til den interinstitutionelle aftale mellem Europa-Parlamentet, Rådet for Den Europæiske Union og Europa-Kommissionen om budgetdisciplin, om samarbejde på budgetområdet og om forsvarlig økonomisk forvaltning samt om nye egne indtægter, herunder en køreplan hen imod indførelse af nye egne indtægter Interinstitutionel Aftale af 16. december 2020 mellem Europa-Parlamentet, Rådet for Den Europæiske Union og Europa-Kommissionen om budgetdisciplin, om samarbejde på budgetområdet og om forsvarlig økonomisk forvaltning samt om nye egne indtægter, herunder en køreplan hen imod indførelse af nye egne indtægter (EUT L 433 I af 22.12.2020, s. 28).

^{xxvii} Rådets afgørelse (EU, Euratom) 2020/2053 af 14. december 2020 (EUT L 424/1 af 15.12.2020).

^{xxviii} Europa-Kommissionens økonomiske forårsprognose 2022: [European Economic Forecast. Spring 2022 | European Commission \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/info/publications/european-economic-forecast-spring-2022_en), (https://ec.europa.eu/info/publications/european-economic-forecast-spring-2022_en).

^{xxix} Uden at dette berører indførelsen af nye egne indtægter med henblik på at dække NextGenerationEU's tilbagebetalings- og renteomkostninger.