



Översyn av den fleråriga budgetramen (MFF) för perioden 2021-2027

2022/23:FPM111

Statsrådsberedningen

2023-07-18

Dokumentbeteckning

COM(2023) 336

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL
EUROPAPARLAMENTET, RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH
SOCIALA KOMMITTÉN SAMT REGIONKOMMITTÉN Halvtidsöversyn av
den fleråriga budgetramen 2021–2027 Multiannual Financial Framework 2021
– 2027

COM(2023) 337

Förslag till RÅDETS FÖRORDNING om ändring av förordning (EU, Euratom)
2020/2093 om den fleråriga budgetramen 2021–2027

COM(2023) 338

Förslag till EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING om
inrättande av Ukrainafaciliteten

COM(2023) 335

Förslag till EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING om
inrättande av den europeiska plattformen för strategisk teknik (STEP) och om
ändring av direktiv 2003/87/EG och förordningarna (EU) 2021/1058, (EU)
2021/1056, (EU) 2021/1057, (EU) nr 1303/2013, (EU) nr 223/2014, (EU)
2021/1060, (EU) 2021/523, (EU) 2021/695, (EU) 2021/697 och (EU) 2021/241

Sammanfattning

Den 20 juni 2023 presenterade Europeiska kommissionen en översyn av EU:s fleråriga budgetram för perioden 2021–2027. Översynen består av ett meddelande som innehåller kommissionens bedömning av genomförandet av budgetramen hittills, redogörelse för och motiv till aktuella åtgärder och förslag för att hantera gemensamma utmaningar samt ett förslag till ändring av rådets förordning (EU, Euratom) 2020/2093 av den 17 december 2020 om den fleråriga budgetramen om den fleråriga budgetramen 2021–2027 (härefter MFF-förordning).

Parallellt med meddelandet om översynen och förslaget till ändring av MFF-förordning har kommissionen även presenterat separata förslag med genomföranderegler för ett särskilt budgetinstrument för stöd till Ukraina, Ukrainafaciliteten, samt förslag om en europeisk plattform för strategiska tekniker (STEP). Även för dessa förslag redogör regeringen i denna faktrapromemoria.

I förslaget till översyn redogör kommissionen för aktuella initiativ och förslag till utgifter för fortsatt stöd till Ukraina samt för att hantera utmaningar på områdena migration och den externa dimensionen, strategiska tekniker, räntekostnader för EU:s gemensamma upplåning samt för administrativa kostnader. Sammantaget omfattar kommissionens förslag utgiftsökningar om 65,8 miljarder euro, varav medel till Ukraina utgör 17 miljarder euro. Vidare föreslås även lån till Ukraina om 33 miljarder euro.

Regeringen anser att Sverige bör behålla en mycket budgetrestriktiv linje gällande den fleråriga budgetramen (Multiannual Financial Framework, MFF) för att hålla ner Sveriges avgift till EU. Sveriges generella utgångspunkt är att budgetramens utgiftssida ska moderniseras och fokusera på områden med tydligt europeiskt mervärde. Budgetramens omfattning bör förbli oförändrad och budgetramens tak bör ej öppnas. Regeringen kommer att verka för fortsatt stöd via EU till Ukraina.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

EU-budgeten förhandlas och beslutas som fleråriga budgetramar (Multiannual Financial Framework, MFF), som vanligen löper över sju år. Nuvarande budgetram omfattar utgiftstak om drygt 1 200 miljarder euro (löpande priser) under åren 2021–2027 inom huvudsakligen sju utgiftsrubriker som är begränsade med separata rubriktak för hela budgetramsperioden. Utöver detta finns även fem särskilda budgetinstrument som ligger utanför utgiftstaken (men där utgifterna i stället begränsas av särskilda regler). Syftet med de särskilda budgetinstrumenten är att på olika sätt skapa viss flexibilitet för budgeten för att EU ska kunna möta oförutsedda utmaningar även under budgetramsperioden. Samtidigt som den nuvarande budgetramen beslutades tog EU även beslut om NextGenerationEU (NGEU) där en ny finansiell facilitet skapades för ekonomisk återhämtning efter covid-19-pandemin. NGEU omfattar dels 338 miljarder euro i bidrag (löpande priser) som finansieras genom gemensam upplåning, dels 386 miljarder euro i lån (löpande priser) till medlemsstaterna som garanteras inom systemet för egna medel.

Till skillnad från den förra budgetramen 2014–2020 anger inte regelverket att någon översyn ska genomföras under budgetramsperioden 2021–2027. Kommissionen har dock enligt artikel 13 i rådets förordning 2020/2093 av den 17 december 2020 om den fleråriga budgetramen 2021–2027 (MFF-

förordningen) alltid möjlighet att föreslå en revidering av budgetramen vid oförutsedda händelser, efter att ha undersökt alla möjligheter till omfördelning av medel. Kommissionen argumenterar i sitt förslag för att EU står inför betydande utmaningar som inte kan hanteras med tillgängliga medel i nuvarande budgetram.

I denna faktagenommemoria redovisas belopp i löpande priser¹ om inget annat anges.

1.2 Förslagets innehåll

Kommissionens förslag består av sju huvuddelar. Förslagen beskrivs i separata avsnitt i detta kapitel. I Tabell 1 sammanställs förslagets konsekvenser för EU-budgeten. Tabellen visar också ungefär hur dessa kostnader indikativt kan fördelas mellan år. I tabellen framgår beräknade belopp i förslaget.

Tabell 1 Budgeteffekter för EU-budgeten av kommissionens förslag till revidering av EU:s fleråriga budgetram (miljarder euro, löpande priser)

Satsning	2024	2025	2026	2027	2024-2027
Åtagandebemyndiganden					
Ukrainafaciliteten ¹	4,3	4,3	4,3	4,3	17,0
Migration m.m.	2,6	2,9	3,2	3,8	12,5
STEP	2,5	2,5	2,5	2,5	10,0
EURI instrument ²	I/U	I/U	I/U	I/U	18,9
EU:s institutioner	0,1	0,4	0,7	0,7	1,9
Kapacitet för krisberedskap	0,6	0,6	0,6	0,6	2,5
Flexibilitetsinstrumentet	0,7	0,7	0,8	0,8	3,0
Summa	15,0	16,8	17,3	16,7	65,8
Lån					
Ukrainafaciliteten ¹	8,3	8,3	8,3	8,3	33,0

Fördelningen per år är indikativ, vilket också påverkar anslagen.

¹Fördelningen mellan bidrag och lån är indikativ och kan komma att förändras vid genomförandet som beslutas i årsbudgetprocessen.

¹ I uppgörelsen om den fleråriga budgetramen för 2021–2027 definieras nivåer på utgiftstak utifrån fasta prisnivåer i vad som kallas 2018 års priser. Syftet är att möjliggöra att medel programmeras om mellan år med bibehållet värde justerat för en inflationsproxy (prisdeflator) på 2 %. För att få faktiska löpande priser räknas nivån om med 2% för varje år som går efter 2018. Det bör noteras att även förslaget till översyn av budgetramen för 2021–2027 anger belopp i 2018 års prisnivåer där kommissionen föreslår en förändring av befintliga budgetramar och specialinstrument, men för förslagen om Ukrainafacilitet, STEP och EURI-instrument anges endast uppgifter i löpande priser. I denna faktagenommemoria redovisas beloppen i största möjliga mån i löpande priser (uppräknade med 2% prisdeflator). För de förslag som anges i 2018 års prisnivå framgår detta särskilt.

1.2.1 Ukrainafaciliteten

Kommissionens förslag omfattar inrättandet av ett särskilt budgetinstrument för stöd till Ukraina, Ukrainafaciliteten. Stödet föreslås göras tillgängligt under perioden 2024–2027 och uppgå till maximalt 50 miljarder euro, varav preliminärt 17 miljarder euro i bidrag och 33 miljarder euro i lån. Fördelningen mellan lån och bidrag föreslås beslutas årsvis inom ramen för EU:s årsbudgetprocess. Stödet omfattar framför allt finansiellt stöd för att stärka Ukrainas statsbudget, investeringsstöd och tekniskt stöd. Världsbanken, tillsammans med Ukrainas regering, kommissionen och FN, har uppskattat att Ukrainas uppbyggnadsbehov uppgår till 142 miljarder euro under perioden 2023–2027. Vidare har Internationella valutafonden uppskattat Ukrainas budgetunderskott till 75,1 miljarder euro, fr.o.m. den 30 mars 2023 fram till 2027.

Syftet med faciliteten är att säkerställa ett stabilt och förutsägbart stöd från EU till Ukraina under tidsperioden 2024–2027. Faciliteten ska kunna användas dels för att upprätthålla makrofinansiell stabilitet och främja återhämtning på kort sikt, dels för uppbyggnad och modernisering på medellång sikt. Stödet ska hjälpa landet att upprätthålla ekonomisk aktivitet och återställa grundläggande infrastruktur för att skapa förutsättningar för sysselsättning och skatteintäkter. Åtgärder ska knytas an till reformer som syftar till att upprätthålla makrofinansiell stabilitet, stärka rättsstatsprincipen, god styrning samt arbete med att bekämpa korruption. Vidare ska stödet inriktas på att stärka Ukrainas institutioner och stödja landets väg mot en anslutning till EU. Utbetalningar föreslås ske kvartalsvis och vara kopplade till lämpliga villkor bl.a. i fråga om skydd av EU:s finansiella intressen, samt vara föremål för övervakning och kontroll av kommissionen, med hjälp av en oberoende revisionsstyrelse.

Kommissionen understryker vikten av att Ukraina har kontroll och inflytande över sin egen uppbyggnad och föreslår att Ukrainas regering tillsammans med kommissionen ska ta fram en plan för hur stödet ska användas för att återställa, återuppbygga och modernisera landet i riktningen mot EU-medlemskap. Planen ska bl.a. innehålla strukturella och sektorsspecifika reformer och investeringar samt villkor kopplade till väsentliga krav i fråga om bl.a. makrofinansiell stabilitet, budgetöversyn och offentlig förvaltning. För att få stöd från faciliteten ska Ukraina lämna in planen till kommissionen för bedömning. På förslag från kommissionen ska rådet genom ett genomförandebeslut godkänna planen. Ukraina ska även ingå ett ramavtal och ett finansieringsavtal med kommissionen. Ramavtalet ska reglera principerna för det ekonomiska samarbetet medan finansieringsavtalet närmare ska reglera villkoren för utbetalning av medel.

- Pelare I – Finansiellt stöd till Ukrainas statsbudget i form av bidragsmedel och lån: För att få detta stöd ska Ukraina, i nära samråd med kommissionen, ta fram en plan för landets återhämtning, uppbyggnad och modernisering samt för de reformer landet ska genomföra som ett led i dess anslutning till EU. Stöd kommer att betalas ut baserat på hur Ukraina implementerar sin uppsatta reformplan, som även kommer kopplas till en rad villkor rörande bl.a. krav på god förvaltning, rättssäkerhet, antikorrupsionsåtgärder och intern styrning och kontroll samt en tidslinje för utbetalningar. För det fall ett villkor inte har uppnåtts kommer kommissionen att göra avdrag från utbetalningen. För att Ukraina ska få del av medel motsvarande avdraget måste villkoret uppnås senast ett år från den ursprungliga deadline som framgår av planen.
- Pelare II – Ett investeringsramverk för Ukraina: Investeringsramverket ska innefatta utställandet av garantier och andra finansiella instrument, som blandar lån och bidrag, för att lyfta risken från investeringar i Ukraina och därmed attrahera och mobilisera finansiering, främst från privata investerare. Stödet ska komplettera alla befintliga finansiella instrument för Ukraina, med möjligheten att skala upp dessa.
- Pelare III – Tekniskt stöd och andra stödåtgärder: Detta innefattar mobilisering av expertis som vanligtvis ges inom instrumentet för föranslutningsstöd (IPA III), under rubrik 6. Stödet under denna pelare ska syfta till att hjälpa Ukraina med genomförandet av sin reformplan och till att stödja Ukrainas gradvisa anpassning till EU:s regelverk, samt stärka den offentliga förvaltningens kapacitet och effektivitet på lokal, regional och nationell nivå. Stödet inrymmer även subventioner för räntekostnader för lån.

Ukrainafacilitetens bidragsdel föreslås konstrueras som ett särskilt budgetinstrument utanför utgiftstaken i den fleråriga budgetramen och beräknas preliminärt uppgå till 17 miljarder euro. Instrumentet ska benämnas Ukrainareserven och föreslås omfattas av systemet för egna medel och finansieras via medlemsstaternas EU-avgifter, i Sveriges fall utgiftsområde 27 *Avgiften till Europeiska unionen* på statens budget, och kommer därför också omfattas av taket för egna medel. Minst 2,5 miljarder euro och maximalt 16,7 miljarder euro i bidragsmedel föreslås betalas ut årligen från Ukrainareserven. En större del av faciliteten förväntas bestå av förmånliga lån, preliminärt 33 miljarder euro. Lånen föreslås garanteras via utrymmet mellan utgiftstaket och taket för egna medel. Förslaget tillåter kommissionen att finansiera lånen genom gemensam upplåning, i likhet med EU:s makrofinansiella stöd till Ukraina under 2023. Lånen föreslås vidare ha en maximal löptid om 35 år och en amorteringsfri period om 10 år.

Faciliteten ska även ge möjlighet för tredje parter, så som medlemsstater, internationella finansiella institutioner och andra bilaterala partners, att bidra med medel, samt kunna inkludera intäkter från avkastning på frysta ryska tillgångar.

1.2.2 Migration, partnerskap med tredjeländer och den externa dimensionen

Kriget i Ukraina i kombination med andra geopolitiska kriser och naturkatastrofer har satt press på tillgängliga medel i EU-budgeten under framför allt rubrik 4 och 6. Kommissionen föreslår att budgetens möjligheter till att agera på globala utmaningar såväl som humanitära kriser i tredje länder behöver återställas. Kommissionen pekar också på det osäkra globala läget och att ökade migrationsströmmar sätter högre press på EU:s gränser. Behoven av finansiering av partnerskap med ursprungs- och transitländer utmed de främsta migrationsrutterna har ökat. Situationen för syriska flyktingar nämns särskilt. Migrations – och asylpakten väntas också leda till ökade implementeringskostnader.

I syfte att öka EU:s möjligheter att svara på dessa utmaningar, både den interna och externa dimensionen av migration, föreslår kommissionen att utgiftstaken för rubrik 4 och rubrik 6 ökar med 1 693 respektive 9 056 miljoner euro för perioden 2024–2027 (2018 års priser).

1.2.3 Europeisk plattform för strategiska tekniker (STEP)

Förslaget om en europeisk plattform för strategiska tekniker (STEP) är inriktat på EU:s konkurrenskraft och industripolitik.

Förslaget motiveras med att externa störningar och global konkurrens byggd på subventioner hotar unionens ekonomiska suveränitet och förmåga till omställning. Unionen behöver enligt förslaget ett strukturerat svar på investeringsbehoven i kritiska och strategiska tekniker, vilket specificeras som miljöteknik, forskningsintensiv teknik (eng. *deep tech*) och bioteknik. STEP ska bidra till jämnare spelplan för olika regioner och medlemsstater på den inre marknaden att kunna bidra med kapital till företag.

Förslaget har inte genomgått konsekvensanalys eller samråd med intressenter.

STEP innehåller tre delar, ökad flexibilitet, tillskott av nya pengar samt ökade synergier. Dessa delar redogörs för nedan.

Genom att göra ändringar i förordningarna för ett antal EU-instrument (EU ETS, Eruf, sammanhållningsfonden, FRO, ESF+, Fead, InvestEU, Horisont Europa, EDF, Faciliteten för återhämtning och resiliens, RRF) ska förslaget ge medlemsstaterna en större flexibilitet att använda befintliga medel till de utpekade sektorerna, samt att tillåta högre förfinansiering (30 %) under 2024 och högre medfinansieringsgrad från EU (100 %) till projekt som bidrar till STEP.

Dessutom finns det möjlighet att ge stöd till större företag i mindre utvecklade regioner och övergångsregioner för detta ändamål. Detta gäller även mer utvecklade regioner i medlemsstaterna med en BNP-nivå som är lägre än EU-genomsnittet. Sverige har en övergångsregion (Norra Mellansverige) och ligger nationellt klart över EU:s BNP-genomsnitt.

Förslaget innebär också att redovisningen av kvarvarande medel från föregående programperiod för sammanhållningspolitiken 2014–20 förlängs med 12 månader. Slutligen ska också medel från de nationella återhämtningsplanerna, inom ramen för faciliteten för återhämtning och resiliens, kunna överföras till InvestEU för att kunna bidra till STEP-sektorer.

Tillskott av nya pengar

Kommissionen föreslår att flera finansiella instrument ska förstärkas med nya medel för att stödja företag med de utpekade teknikerna:

- InvestEU föreslås få en utökning av den post i EU-budgeten som står som garanti för utlåning inom InvestEU. Detta kräver ett finansiellt tillskott på 3 miljarder euro som möjliggör en ökad InvestEU-garanti på 7,5 miljarder euro.
- Det europeiska innovationsrådet (EIC, finansierat av Horisont Europa) föreslås få en direkt budgetförstärkning på 0,5 miljarder euro och kunna använda återtagna projektmedel för ytterligare 1,2 miljarder euro.
- Innovationsfonden föreslås förstärkas med 5 miljarder euro. Hela förstärkningen ska öronmärkas till mottagare i medlemsstater med BNP under EU-genomsnittet.
- Den europeiska försvarsfonden (EDF) föreslås förstärkas med 1,5 miljarder euro i syfte att svara upp mot ökade behov.

Sammantaget föreslår kommissionen finansiella tillskott med anledning av STEP på 10 miljarder euro. Dessutom innebär användandet av återtagna medel en extra kostnad på 1,2 miljarder euro.

Med STEP inrättas en suveränitetsstämpel (Sovereignty Seal) som ska underlätta för vissa projekt att attrahera investeringar. Kommissionen tilldelar projektstämpeln baserat på om de främjar miljöteknik, forskningsintensiv teknik och bioteknik samt utifrån vissa kvalitativa minimikrav och en bedömning hur innovativt projektet är eller om det kan förväntas bidra till att minska ett strategiskt beroende. Medlemsstaterna förväntas bl.a. prioritera dessa projekt i sina återhämtningsplaner och vid investeringar från Moderniseringsfonden. Vidare ska förvaltande myndigheter i medlemsstaterna kunna ge stöd från Europeiska regionala utvecklingsfonden (Eruf) och Europeiska socialfonden + (ESF+) direkt till projekt med stämpeln.

Kommissionen avser även skapa en ny webbsida med en så kallad STEP-portal som ska fungera som en one-stop-shop för att företag och andra stödsökanden lättare ska kunna söka investeringar för kritiska och strategiskt framväxande tekniker.

1.2.4 EURI-instrumentet - Nytt instrument för kostnader för räntor för NGEU

I takt med att räntorna har ökat under det senaste året har även EU:s räntekostnader ökat för den gemensamma upplåning som görs för att finansiera återhämtningsinstrumentet (NextGenerationEU, NGEU). I den befintliga budgetramen har medel om 14,9 miljarder euro budgeterats för perioden 2021–2027. Detta baserades på en prognos med betydligt lägre räntor än vad som nu är fallet. Enligt kommissionen innebär de högre räntorna att de budgeterade medlen inte kommer att räcka för att täcka räntekostnaderna under den resterande delen av budgetramperioden.

Kommissionen föreslår ett nytt särskilt budgetinstrument som ska finansiera räntekostnader för NGEU som överstiger de 14,9 miljarder euro som redan finns budgeterade. Instrumentet, som benämns EURI-instrumentet, beräknas enligt en preliminär uppskattning uppgå till 18,9 miljarder euro. Beloppet avser kostnader utöver det som redan budgeterats för ändamålet och baseras på en prognos från den 16 juni 2023. Enligt kommissionen är denna uppskattning dock högst osäker och beloppet kan komma att bli högre eller lägre. Baserat på olika antaganden menar kommissionen att beloppet kan bli mellan 17 till 27 miljarder euro. Enligt kommissionens förslag finns inget tak för instrumentet.

1.2.5 Tillskott till EU:s institutioner

Kommissionen föreslår att resurstilldelningen till de centrala institutionerna ökar och att taket för rubrik 7 som innefattar den europeiska offentliga förvaltningen höjs med 1 621 miljoner euro (2018 års priser).

Kommissionen menar att detta behövs för att uppfylla institutionernas rättsliga skyldigheter och hantera de ytterligare ansvarsområden som tillkommit.

Kommissionen menar ett ökat antal uppgifter, bl.a. med anledning av den geopolitiska verkligheten, har ökat trycket på administrationen sedan början av nuvarande budgetramperiod utan att resurser tillförts för att öka antalet tjänster. De nya initiativ som tagits under nuvarande budgetramperiod skulle enligt kommissionen innebära ett behov av ytterligare 600 tjänster för kommissionen och 285 tjänster för de andra EU-institutionerna. Kommissionen menar att EU-institutionerna i nuläget har svårt att uppfylla sina rättsliga skyldigheter utan en ökning av personalstyrkan som motsvarar den ökade arbetsbördan.

Kostnader har även ökat till följd av ökande inflation under programperioden. Det handlar framför allt om ökade energikostnader samt kostnader för lönerelaterade utgifter. Löner inom EU-förvaltningen ska enligt den reglering som finns i EU:s tjänsteföreskrifter uppdateras med hänsyn till unionens ekonomiska politik och socialpolitik och påverkas därmed av bland annat inflationsutvecklingen.

Kommissionen menar att man har gjort vad man kan för att effektivisera förvaltningen, bland annat genom interna omflyttningar av 900 interna tjänster sedan 2019 samt nya arbetsmetoder och ny byggnadspolicy. Den nya byggnadspolicyn innebär bland annat energieffektivisering och färre fysiska arbetsplatser.

1.2.6 Utveckla kapaciteten för EU:s krisberedskap

Reserven för solidaritet och katastrofbistånd (SEAR) används för att hantera stora naturkatastrofer eller folkhälsokriser inom och utanför EU. Kommissionen menar att reserven har uttömts på grund av mer frekvent förekomst av naturkatastrofer och humanitära kriser bland annat i Mellanöstern och Afrika. Alla behov har inte kunnat tillgodoses 2021 och 2022 och halvvägs in i 2023 väntas reserven redan ha använts fullt ut, bland annat på grund av jordbävningarna i Turkiet och Syrien. Kommissionen föreslår en ökning av det årliga maxbeloppet från 1,2 miljarder euro till 1,7 miljarder euro för 2024-2027.

1.2.7 Flexibilitetsinstrumentet

Kommissionen föreslår även en ökning av det årliga maxbeloppet för flexibilitetsinstrumentet från 0,9 miljarder euro till 1,6 miljarder euro för 2024-2027 och motiverar detta med att instrumentet har utnyttjats mer än vad som kunde förutses. Flexibilitetsinstrumentet används för specificerade men oförutsedda utgifter i EU-budgeten.

Innehållet i kommissionens förslag till ändringar av förordningen om EU:s fleråriga budgetram bedöms inte påverka svenska regler.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

I tabellen nedan presenteras en översiktlig bedömning av förslagets konsekvenser för Sveriges avgift till EU. Förslaget bedöms kosta mellan 6–7 miljarder kronor per år givet de antaganden som görs. Avgiftseffekten beräknas uppdelat på de fyra år då nya åtaganden kan göras. Men själva betalningarna kan inträffa även efter perioden, vilket gör att det i dagsläget inte är möjligt att beräkna effekten för specifika år. Bedömningen bygger på flera antaganden som kan komma att förändras över tid.

- De flesta av de föreslagna förändringarna innebär att EU får ökat utrymme för vidare beslut om utgifter. Beräkningen av avgiftseffekten bygger på att dessa tak utnyttjas fullt ut.
- Beräkningen bygger på antagande om att kostnaderna fördelas mellan EU:s medlemsstater utifrån medlemsstaternas andel av EU:s bruttonationalinkomst (BNI). Fördelningen kommer därför att förändras över tid. Sveriges BNI-andel antas vara 3,5 procent.
- I analysen antas euron vara värd 11,5 kronor. Detta är historiskt högt, men lägre än priset under senaste tiden. Eftersom BNI-andel också beräknas utifrån Sveriges BNI i euro justeras BNI-andelen årligen mot förändringar i växelkursen, vilket gör att förändringar av växelkursen över tid har mycket marginell påverkan på avgiften till EU.

Utöver dessa antaganden finns det faktorer som gör att det inte går att göra en mer precis bedömning av hur förslaget påverkar Sveriges avgift till EU.

- En viktig del av förslaget består av Ukrainafaciliteten som är uppdelad mellan en bidragsdel och en lånedel. Den beloppsmässiga fördelningen mellan bidragsdel och lånedel och dessas storlek är endast preliminära och kan komma att förändras under genomförandet som beslutas i årsbudgetprocessen.
- Mot bakgrund av att förslaget innefattar en flexibel fördelning mellan bidrag och lån skulle maximalt 16,7 miljarder euro kunna betalas ut från bidragsdelen under ett enskilt år. Det skulle innebära en kostnad om 6,7 miljarder kronor för Sverige under ett enskilt år.
- Lånedelen i Ukrainafaciliteten garanteras mot EU-avgiften, vilket innebär att om lånet inte betalas tillbaka kommer detta att belasta medlemsstaternas EU-avgifter. Lånen har en lång tidshorisont och det är i dagsläget svårt att bedöma vilken betalningsförmåga Ukraina kommer att ha om ca 10 år.

- EURI-instrumentet, den föreslagna faciliteten för räntebetalningar för NGEU, har inget tak och föreslås täcka alla räntekostnader utöver det som redan budgeterats för ändamålet. Detta är en ny konstruktion inom EU:s budget vilket medför en risk att kostnaderna kan bli högre än vad kommissionen bedömt.

2022/23:FPM111

Tabell 2 Budgeteffekter för EU-budgeten av kommissionens förslag till revidering av EU:s fleråriga budgetram (Miljarder Euro, löpande priser)

Satsning	Kostnader för EU (Mdr Euro)		Avgiftsbörda för SE (Mdr SEK)	
	2024-2027	Per år	2024-2027	Per år
Åtagandebemyndiganden				
Ukrainafaciliteten ^{1,4}	17,0	4,3	6,8	1,7
Migration ⁴	12,5	3,1	5,0	1,3
STEP	10,0	2,5	4,0	1,0
EURI instrumentet	18,9	4,7	7,6	1,9
EU:s institutioner	1,9	0,5	0,8	0,2
SEAR	2,5	0,6	1,0	0,3
Flexibilitetsinstrumentet	3,0	0,8	1,2	0,3
Summa	65,8	16,5	26,5	6,6
Lån				
Ukrainafaciliteten ¹	33,0	8,3	0,0	0,0

¹Fördelningen mellan bidrag och lån är indikativ och kan komma att förändras vid genomförandet som beslutas i årsbudgetprocessen.

²Enligt konstruktionen i förslaget ska utgifterna följa kostnaderna så uppgiften är en prognos.

³Avgiftseffekten är en beräkning som baseras på antagandet om att betalningsansvaret fördelas mellan medlemsstaterna med en BNI-andel, växelkursen mellan SEK-EURO är 11,5 och Sveriges andel av EU:s samlade BNI är 3,5 %.

⁴ Kostnader räknas av mot biståndsbudgeten om de uppfyller kriterierna för internationellt bistånd enligt den definition som används av OECD:s biståndskommitté DAC.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Förhandlingen om MFF-översynen är en enhällighetsförhandling, dvs. varje medlemsstat har möjlighet att vetera det slutliga kompromissförslaget som förhandlingen resulterar i. Detsamma gäller Europaparlamentet som enligt fördraget ska godkänna överenskommelsen mellan medlemsstaterna. I

- Sverige behåller en mycket budgetrestriktiv linje gällande MFF för att hålla nere svensk avgift. Budgetramens omfattning bör förbli oförändrad och budgetramens tak bör ej öppnas.
- Sverige kommer att verka för fortsatt stöd via EU till Ukraina.
- Den egentligen avgörande frågan, där nuvarande MFF har nått en gräns, gäller finansiering av Ukraina, dvs. fortsatt likviditetsstöd och så småningom återuppbyggnad. I första hand bör finansiering ske via omprioritering av befintliga medel. En engångsmobilisering av medel genom ett specialinstrument är problematisk, men att föredra framför att öppna budgetramens tak, eftersom detta sannolikt öppnar för generella kostnadsökningar.
- Sveriges generella utgångspunkt är att budgetramens utgiftssida ska moderniseras och fokusera på områden med tydligt europeiskt mervärde. Givet Sveriges inställning om att inte öppna budgetramens tak i och med översynen förordas därför att flexibiliteten ökar så att omprioriteringar görs inom och mellan program och rubriker. En ökad omfattning av specialinstrumenten utanför ram bör däremot motverkas.
- Sverige bibehåller linjen att vara öppen för minskningar av utgifter på andra områden inom den befintliga ramen, t.ex. inom jordbruks- och sammanhållningspolitiken, för att bidra till att nå en förhandlingslösning för översynen.
- Sverige ser inget behov av nya utgiftsprogram med EU-intern inriktning, dvs. suveränitetsfond eller andra förslag, i och med översynen. Existerande resurser som kvarvarande medel från återhämtningsplan och andra program kan användas.
- Sverige är emot justeringar av budgetramen med anledning av inflationen, liksom förändring av deflatorn. I den motsatta situationen, med noll eller negativ inflation, justerades inte heller budgetramen.
- Problematiken kring kraftigt ökade kostnader för räntebetalningar och ökade administrativa kostnader är en konsekvens av det ekonomiska läget. Båda dessa frågor bör i första hand lösas inom befintliga ramar.

2.1.1 Preliminär svensk ståndpunkt avseende förslaget om en Ukrainafacilitet

- Sverige kommer verka för fortsatt stöd via EU till Ukraina. Regeringen anser att EU fortsatt bör bistå Ukraina med omfattande ekonomiskt stöd, både vad gäller likviditetsstöd och stöd till landets uppbyggnad och återhämtningsplan.
- I första hand bör finansiering ske via omprioritering av befintliga medel. Befintliga program och instrument bör fortsätta prioritera

stöd till Ukraina. En engångsmobilisering av medel genom ett specialinstrument är problematisk, men att föredra framför att öppna budgetramens tak, eftersom detta sannolikt öppnar för generella kostnadsökningar.

- Regeringen välkomnar ett mer förutsebart och strukturerat upplägg för EU:s stöd till Ukraina. Det skulle säkerställa effektivitet samtidigt som det underlättar den administrativa bördan såväl för EU och dess medlemsstater som för Ukraina. Nivån för stödet respektive facilitetens omfattning kommer vara föremål för diskussion i rådet.
- Regeringen anser att stödet genom faciliteten bör kopplas till lämpliga reformvillkor för att upprätthålla makrofinansiell stabilitet, bekämpa korruption och stärkt respekt för mänskliga rättigheter och som genom att bidra till ekonomisk utveckling och välfärd i Ukraina även kan ge förutsättningar för EU-närmande. Vidare krävs noggranna överväganden så att stödet blir ändamålsenligt, transparent och byggs på ordentliga kontrollsystem. Det är viktigt med koordinerade ansträngningar som även inkluderar andra bilaterala partners, till exempel G7, och internationella finansiella institutioner.
- Regeringen anser slutligen att stödet huvudsakligen bör kunna klassas som internationellt bistånd enligt OECD/DAC:s riktlinjer.

2.1.2 Preliminär svensk ståndpunkt avseende förslaget om en europeisk plattform för strategiska tekniker (STEP)

- I linje med den övergripande positioneringen om MFF-översynen bör budgetramens tak ej öppnas. Regeringen menar därför att plattformen, om den blir av, behöver finansieras helt och hållet genom omprioritering av medel inom nuvarande utgiftstak i den fleråriga budgetramen (MFF).
- Regeringen ser dock positivt på den grundläggande ansatsen i de delar av STEP-förslaget som syftar till att fokusera resurser samt skapa synergier, genom omprioriteringar, i den mån det kan effektivisera användningen av befintliga instrument, för att på så sätt bidra till att uppnå lika villkor på den inre marknaden, stärka EU:s konkurrenskraft och för att främja innovation på ett konkurrensutsatt sätt.
- Regeringen är kritisk till de delar av STEP-förslaget, som syftar till att förstärka befintliga instrument med tillskott av nya medel, dels eftersom detta har oklart mervärde givet de omfattande budgetmedel som redan finns tillgängliga för STEP-sektorer, dels eftersom det går emot regeringens budgetrestriktiva linje avseende MFF.
- Regeringen är också kritisk till de delar av förslaget som riskerar att snedvrida konkurrensen på den inre marknaden, samt att luckra upp

gränserna mellan stöd för att stärka kritiska värdekedjor och stöd genom sammanhållningspolitiken. Regeringen bibehåller linjen att EU:s politik inte ska bidra till att öka nivåerna för statligt stöd.

- Regeringen håller fast vid att excellens-kriteriet och medfinansieringsprincipen är viktiga principer för genomförande av EU-medel och ser därför kritiskt på att dessa frångås i olika delar av förslaget. Om STEP-förslaget blir av behöver stödet kunna utnyttjas av fler medlemsstater för att minska risken för snedvridningar.
- Regeringen kan även se positivt på användande av InvestEU för investering i kritiska sektorer.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

I kommissionens förslag ingår flera delar och inställningen bland medlemsstaterna till de enskilda förslagen kan variera. Eftersom förslaget fortfarande är nytt finns inte uppgifter om inställningen till alla delar av förslaget bland alla länder.

Bland medlemsstaterna är det delade meningar om inställningen till behovet av en revidering av MFF. Ett antal stater är skeptiskt inställda till en revidering. Anledningarna till detta kan variera men framför allt hänvisar man till osäkerheten om vad en revidering kan innebära och farhågor kan bestå både i att det ska vara kostnadsdrivande och att det ska innebära en förändring av de nationellt knutna medlen i exempelvis sammanhållningspolitiken. Det finns dock flera medlemsstater som framhåller behovet av en revidering och snarare vill öka omfattningen därav. Det finns en uppdelning bland traditionellt mer ekonomiskt restriktiva medlemsstater och medlemsstater som gärna ser att EU:s ekonomiska roll ökar.

Det finns ett starkt stöd för frågan om stöd till Ukraina. De flesta medlemsstater uttrycker sitt stöd för Ukraina, men det är för tidigt att säga om det finns olika uppfattningar om hur stödet ska utformas.

Frågan om ett stödprogram med inriktningen att bevara konkurrenskraft i EU inom gröna tekniker har varit aktuell en längre tid och det har kommit starka signaler från kommissionen om att förslaget om en budgetrevidering kommer innehålla en sådan del. Därför är det flera medlemsstater som tidigt har formulerat ståndpunkter om frågan. Ståndpunkterna är dock väldigt övergripande och går ofta inte in på specifikt det program som nu föreslagits. Inställningen varierar och det är få som uttryckt tydligt stöd för initiativet, men flera är avvaktande.

Vissa medlemsstater tar också upp behovet av andra mer specifika initiativ som de vill se som en del av budgetrevideringen. Exempel på detta är satsningar på militär infrastruktur, försvar och krisberedskap inom ramen för EU.

Slutligen lyfter vissa medlemsstater behovet av att finansiera ekonomiskt expansiva förslag med neddragningar på andra områden. Vissa lyfter särskilt att det är viktigt att inte spara in på sammanhållningspolitikens ömedel, vissa andra lyfter att ömedel för sammanhållningspolitiken bör vara en av flera alternativa finansieringar av revideringen.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter är inte kända. Kommissionen får förutsättas stå bakom sitt förslag. Europaparlamentet kan förväntas ställa sig bakom betydande delar av förslaget.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Regeringen avser inte att skicka förslaget på remiss.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Den föreslagna rättsliga grunden för ändring av MFF-förordningen är artikel 312(2) i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Rådet beslutar med enhällighet efter godkännande av Europaparlamentet.

Den rättsliga grunden för förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om upprättande av Ukrainafaciliteten är artiklarna 212 och 322 i EUF-fördraget. Förslaget antas i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Europaparlamentet och rådet fattar beslut efter hörande av revisionsrätten. Rådet fattar beslut med kvalificerad majoritet.

Den föreslagna rättsliga grunden för STEP-förordningen och ändring av de direktiv och förordningar som berörs är artikel 164, 173, 175(3), 176, 177, 178, 182(1) och artikel 192(1) i EUF-fördraget. Förslaget antas i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Rådet fattar beslut med kvalificerad majoritet.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionen anser gällande förslaget till ändring av MFF-förordningen att beslut endast kan fattas på EU-nivå.

Kommissionen anser gällande förslaget till Ukrainafaciliteten att tillhandahållandet av stöd till Ukraina i lämplig omfattning och varaktighet inte i tillräcklig grad uppnås av medlemsstaterna själva och utan att det bäst tillhandahålls på EU-nivå.

Kommissionen anser gällande förslaget till STEP-förordning och ändring av de direktiv och förordningar som berörs att förslaget adresserar ett

gränsöverskridande problem och att åtgärderna därför bäst genomförs på EU-nivå.

2022/23:FPM111

Regeringen delar kommissionens bedömning gällande EU:s befogenhet och förenlighet med subsidiaritetsprincipen. Denna bedömning påverkar dock inte regeringens uppfattning om de olika förslagen och regeringen menar att dessa behöver bedömas var för sig utifrån proportionalitetsprincipen. Bland annat är regeringen kritisk till förslagets omfattning (se preliminära ståndpunkter).

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Det spanska ordförandeskapet vill avsluta förhandlingarna om översynen av den fleråriga budgetramen under hösten 2023. Förhandlingarna i rådet om översynen av den fleråriga budgetramen sker i allmänna rådet (GAC).

4.2 Fackuttryck/termer

Inte aktuellt.