

FLERÅRIG BUDGETRAM

Hittills har det funnits sex fleråriga budgetramar, däribland den fleråriga budgetramen 2021–2027. Genom Lissabonfördraget omvandlades den fleråriga budgetramen från ett interinstitutionellt avtal till en förordning. Den fleråriga budgetramen, som fastställs för en period på minst fem år, ska säkerställa en regelbunden utveckling av EU:s utgifter inom gränserna för dess egna medel. Den innehåller bestämmelser som EU:s årliga budget måste respektera. I förordningen om den fleråriga budgetramen fastställs utgiftstak för breda utgiftskategorier som benämns rubriker. Efter sina första förslag av den 2 maj 2018 och i kölvattnet av covid-19-utbrottet föreslog kommissionen den 27 maj 2020 en återhämtningsplan (NextGenerationEU) som omfattade reviderade förslag till den fleråriga budgetramen 2021–2027 och de egna medlen liksom inrättandet av ett återhämtningsinstrument till ett värde av 750 miljarder euro (i 2018 års priser). Paketet antogs den 16 december 2020 efter interinstitutionella förhandlingar. Mot bakgrund av den senaste utvecklingen reviderades den fleråriga budgetramen i december 2022 och sedan igen i februari 2024.

RÄTTSLIG GRUND

- Artikel 312 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget)
- [Rådets förordning \(EU, Euratom\) nr 2020/2093](#) av den 17 december 2020 om den fleråriga budgetramen 2021–2027.
- [Rådets förordning \(EU\) 2020/2094](#) av den 14 december 2020 om inrättande av Europeiska unionens återhämtningsinstrument för att stödja återhämtningen efter covid-19-krisen.
- [Interinstitutionellt avtal av den 16 december 2020](#) mellan Europaparlamentet, Europeiska unionens råd och Europeiska kommissionen om budgetdisciplin, samarbete i budgetfrågor och sund ekonomisk förvaltning samt om nya egna medel, inbegripet en färdplan för införandet av nya egna medel.

BAKGRUND

På 1980-talet ledde den ökande klyftan mellan tillgängliga resurser och faktiska budgetbehov till att en konfliktladdad atmosfär uppstod mellan institutionerna. Konceptet flerårig budgetram utarbetades som ett försök att minska denna konflikt och förbättra budgetdisciplinen och budgetgenomförandet genom bättre planering. Det första interinstitutionella avtalet för detta ändamål ingicks 1988. Det innehöll budgetplanen för 1988–1992, och kom att kallas Delors I-paketet. Syftet var att tillhandahålla de budgetresurser som krävdes för att genomföra Europeiska enhetsakten. Den 29 oktober 1993 kom man överens om ett nytt interinstitutionellt avtal, tillsammans med en budgetplan för perioden 1993–1999 (Delors II-paketet), vilket gjorde det möjligt att fördubbla anslagen till strukturfonderna och höja taket för egna medel (se faktablad [1.4.1](#)). Det tredje interinstitutionella avtalet, om

budgetplanen för 2000–2006, även kallad Agenda 2000, undertecknades den 6 maj 1999. Ett av de främsta målen för detta avtal var att säkerställa de resurser som krävdes för att finansiera utvidgningen. Den 17 maj 2006 enades man om det fjärde interinstitutionella avtalet, denna gång för perioden 2007–2013.

Genom Lissabonfördraget omvandlades den fleråriga budgetramen från ett interinstitutionellt avtal till en rådsförordning, som ska antas enhälligt och godkännas av Europaparlamentet i enlighet med ett särskilt lagstiftningsförfarande. I artikel 312 i EUF-fördraget anges att den fleråriga budgetramen utöver att "fastställa beloppen för de årliga taken för anslag för åtaganden för varje utgiftskategori och det årliga taket för anslag för betalningar" dessutom ska "innehålla alla övriga bestämmelser som behövs för att det årliga budgetförfarandet ska fungera väl".

Den femte fleråriga budgetramen, som omfattade perioden 2014–2020, var den första som omfattade en minskning av de totala beloppen i reala termer. Ett av parlamentets villkor för att godkänna den var därför en obligatorisk halvtidsöversyn för att möjliggöra en ny bedömning av budgetbehoven under perioden för den fleråriga budgetramen och vid behov justera dem. Överenskommelsen garanterade även ökad flexibilitet för att möjliggöra ett fullständigt utnyttjande av de planerade beloppen och enighet om vägen mot ett verkligt system för egna medel för EU. En reviderad flerårig budgetram för 2014–2020 antogs den 20 juni 2017 med ytterligare stöd till migrationsrelaterade åtgärder, sysselsättning och tillväxt. Flexibilitetsinstrumentet och reserven för katastrofbistånd stärktes också, vilket gör det möjligt att skifta ytterligare medel mellan budgetrubriker och budgetår, så att man kan reagera på oförutsedda händelser och nya prioriteringar.

DEN FLERÅRIGA BUDGETRAMEN 2021–2027

Den [2 maj 2018](#) lade kommissionen fram lagstiftningsförslag om en flerårig budgetram för åren 2021–2027. I kommissionens förslag uppgick åtagandebemyndigandena till 1 134,6 miljarder euro (i 2018 års priser), vilket motsvarar 1,11 procent av bruttonationalinkomsten (BNI) för EU-27. Det inkluderade ökade anslag för gränsförvaltning, migration, säkerhet, försvar, utvecklingssamarbete och forskning. Nedskärningar föreslogs särskilt för sammanhållnings- och jordbrukspolitiken. Den övergripande strukturen skulle rationaliseras (från 58 till 37 utgiftsprogram) och kommissionen föreslog en uppsättning särskilda instrument utanför den fleråriga budgetramens tak för att öka flexibiliteten i EU:s budgetering. Europeiska utvecklingsfonden (EUF) skulle integreras i den fleråriga budgetramen. Kommissionen föreslog också att inkomstsidan skulle moderniseras genom införandet av flera nya kategorier av egna medel.

Parlamentet antog resolutioner om den fleråriga budgetramen för 2021–2027 den [14 mars 2018](#) och den [30 maj 2018](#). Den [14 november 2018](#) angav parlamentet närmare huvuddragen i sitt förhandlingsmandat, däribland ändringar av förslaget till förordning om den fleråriga budgetramen och förslaget till interinstitutionellt avtal och en fullständig uppsättning siffror med en uppdelning per rubrik och program. Parlamentet förklarade att taket för åtagandena i den fleråriga budgetramen skulle öka från nuvarande 1,0 procent av BNI (i EU-28) till 1,3 procent av BNI i EU-27, dvs. 1 324 miljarder euro (2018 års priser), vilket motsvarar en ökning på 16,7 procent jämfört med kommissionens förslag. Anslagen till den gemensamma

jordbrukspolitiken och sammanhållningspolitiken skulle förbli oförändrade i reala termer, samtidigt som flera prioriteringar skulle stärkas ytterligare, bland annat Horisont Europa, Erasmus+ och Life. En ny barngaranti (5,9 miljarder euro) och en ny fond för energiomställning (4,8 miljarder euro) skulle inrättas. Finansieringen av decentraliserade byråer som ansvarar för migration och gränsförvaltning skulle mer än fördubblas (till mer än 12 miljarder euro). EU-budgetens bidrag till uppnåendet av klimatmålen skulle fastställas till minst 25 procent av utgifterna för 2021–2027 i den fleråriga budgetramen och integreras i relevanta politikområden. Bidraget skulle öka till 30 procent senast 2027. Halvtidsöversynen av den fleråriga budgetramen skulle vara obligatorisk.

Den [30 november 2018](#) och den [5 december 2019](#) offentliggjorde rådet ett utkast till förhandlingspaket som omfattade övergripande och sektorsspecifika frågor som normalt ligger inom ramen för utgiftsprogram som omfattas av det ordinarie lagstiftningsförfarandet (vilket kritiserades av parlamentet, t.ex. i punkterna 14–16 i resolutionen av den 10 oktober 2019). Rådet ville se ett belopp på 1 087 miljarder euro i åtagandebemyndiganden i den fleråriga budgetramen, i 2018 års priser (1,07 procent av BNI för EU-27), vilket låg långt under parlamentets förväntningar.

Den [10 oktober 2019](#) och den [13 maj 2020](#) uppdaterade parlamentet sitt mandat efter valet till Europaparlamentet och uppmanade kommissionen att lägga fram ett förslag till beredskapsplan för den fleråriga budgetramen för att skapa ett säkerhetsnät för att skydda mottagarna av EU:s program om den pågående fleråriga budgetramen skulle behöva förlängas, med tanke på oenigheten inom Europeiska rådet.

Den [14 januari 2020](#) lade kommissionen fram ett förslag om en fond för en rättvis omställning som ytterligare ett inslag i paketet med förslag till den fleråriga budgetramen, inom ramen för den europeiska gröna given.

Efter covid-19-krisen och de allvarliga ekonomiska effekterna av de nödvändiga nedstängningarna offentliggjorde kommissionen den [27 maj 2020](#) ändrade förslag till en flerårig budgetram på 1 100 miljarder euro och den [28 maj 2020](#) till ett ytterligare återhämtningsinstrument, NextGenerationEU, till ett värde av 750 miljarder euro (i 2018 års priser), varav 500 miljarder euro i form av bidrag och 250 miljarder euro i form av lån. Paketet omfattade lagstiftningsförslag avseende nya finansiella instrument samt ändringar av ett antal redan framlagda program inom ramen för den fleråriga budgetramen. Finansieringen av det ytterligare paketet skulle säkras med hjälp av lån på finansmarknaderna. För detta ändamål ändrade kommissionen också föreslaget till beslut om egna medel för att möjliggöra lån på upp till 750 miljarder euro. Kommissionens paket inkluderade också en ökning på 11,5 miljarder euro av taket för åtaganden i den fleråriga budgetramen 2014–2020 för år 2020, för att kunna mobilisera stöd innan den nya fleråriga budgetramen trädde i kraft.

Den [21 juli 2020](#) antog Europeiska rådet slutsatser om återhämtningsinsatserna (NextGenerationEU), den fleråriga budgetramen 2021–2027 och egna medel. Återhämtningsinsatserna godkändes till 750 miljarder euro för åren 2021–2023. Bidragsdelen minskades dock från 500 till 390 miljarder euro och lånedelen ökades från 250 till 360 miljarder euro. Europeiska rådet avvisade justeringen uppåt av taket i den fleråriga budgetramen för 2020. Det totala taket för åtaganden i den fleråriga budgetramen 2021–2027 fastställdes till 1 074,3 miljarder euro. Det angavs dessutom

i slutsatserna att en villkorlighetsordning skulle inrättas för att skydda budgeten och NextGenerationEU mot överträdelser av rättsstatens principer. Man enades om en ny källa till egna medel från den 1 januari 2021 på grundval av icke-återvunnet plastförpackningsavfall. Insatser planerades för att införa andra egna medel under den fleråriga budgetramen 2021–2027 som skulle användas för förtida återbetalningar av lån inom ramen för NextGenerationEU. Den föreslagna rättsliga grunden för NextGenerationEU var artikel 122 i EUF-fördraget, som gör det möjligt för EU att vidta åtgärder som är lämpliga med hänsyn till den ekonomiska situationen med kvalificerad majoritet i rådet, utan att parlamentet involveras i lagstiftningsförfarandet.

Parlamentet reagerade omedelbart på dessa slutsatser i en resolution som antogs den [23 juli 2020](#), där parlamentet konstaterade att det återhämtningsinstrument som skapats var ett historiskt steg, men beklagade nedskärningarna i framtidsinriktade program. Parlamentet insisterade på riktade ökningar utöver de belopp som föreslogs av Europeiska rådet och upprepade återigen att det inte skulle godta den fleråriga budgetramen utan en överenskommelse om reformeringen av systemet för EU:s egna medel, i syfte att täcka åtminstone de kostnader som hör samman med NextGenerationEU (huvudkostnader och ränta) för att säkerställa att återbetalningsplanen blir trovärdig och hållbar. Parlamentet krävde också att i egenskap av budgetmyndighet involveras fullt ut i återhämtningsinstrumentet, i enlighet med gemenskapsmetoden.

Trepartssamtal mellan Europaparlamentet, rådet och kommissionen inleddes i augusti 2020 och avslutades den 10 november 2020. Rådets förordning om den fleråriga budgetramen 2021–2027 antogs den 17 december efter parlamentets godkännande. En ny [villkorlighetsordning för skydd av unionsbudgeten och NextGenerationEU mot överträdelser av rättsstatens principer](#), som var ett annat av parlamentets villkor för godkännande, trädde i kraft den 1 januari 2021. Alla 27 medlemsstater hade ratificerat beslutet om egna medel den 31 maj 2021, vilket gjorde det möjligt för EU att börja emittera skulder på kapitalmarknaderna inom ramen för NextGenerationEU.

Den fleråriga budgetramen (EU-27) (miljoner euro, 2018 års priser)

Åtagandebemyndiganden	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Totalt 2021–2027
1. Inre marknaden, innovation och digitalisering	19 712	19 666	19 133	18 633	18 518	18 646	18 473	132 781
2. Sammanhållning, resiliens och värden	49 741	51 101	52 194	53 954	55 182	56 787	58 809	377 768
2a. Ekonomisk, social och territoriell sammanhållning	45 411	45 951	46 493	47 130	47 770	48 414	49 066	330 235
2b. Resiliens och värden	4 330	5 150	5 701	6 824	7 412	8 373	9 743	47 533
3. Naturresurser och miljö	55 242	52 214	51 489	50 617	49 719	48 932	48 161	356 374
varav: marknadsrelaterade utgifter och direktstöd	38 564	38 115	37 604	36 983	36 373	35 772	35 183	258 594
4. Migration och gränsförvaltning	2 324	2 811	3 164	3 282	3 672	3 682	3 736	22 671

5. Säkerhet och försvar	1 700	1 725	1 737	1 754	1 928	2 078	2 263	13 185
6. Granskandet och omvärlden	15 309	15 522	14 789	14 056	13 323	12 592	12 828	98 419
7. Europeisk offentlig förvaltning	10 021	10 215	10 342	10 454	10 554	10 673	10 843	73 102
varav: institutionernas administrativa utgifter	7 742	7 878	7 945	7 997	8 025	8 077	8 188	55 852
ÅTAGANDEBEMYNDIGANDEN TOTALT	154 049	153 254	152 848	152 750	152 896	153 390	155 113	1 074 300
BETALNINGSBEMYNDIGANDEN TOTALT	156 557	154 822	149 936	149 936	149 936	149 936	149 936	1 061 058

Den politiska överenskommelsen omfattar inte bara den fleråriga budgetramen 2021–2027, utan även det framtida systemet för egna medel och kompletterande åtgärder för EU:s nya [återhämtningsinstrument](#) (NextGenerationEU). Utöver [förordningen av den 17 december 2020 om den fleråriga budgetramen](#) återspeglas kompromissen i ett [interinstitutionellt avtal](#) och en [uppsättning gemensamma förklaringar](#).

Parlamentet kunde särskilt säkerställa följande:

- 15 miljarder euro extra jämfört med förslaget från juli 2020, till flaggskeppsprogram: Horisont Europa, Erasmus+, EU för hälsa, InvestEU, instrumentet för ekonomiskt stöd för gränsförvaltning och viseringspolitik, Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån (Frontex), instrumentet för granskandet, utvecklingsamarbete och internationellt samarbete – Europa i världen (Europa i världen), humanitärt bistånd, rättigheter och värden och Kreativa Europa.
- En rättsligt bindande färdplan för införandet av nya egna medel för EU.
- En gradvis ökning av det totala taket för den fleråriga budgetramen 2021–2027 från 1 074,3 till 1 085,3 miljarder euro i 2018 års priser (förklaras nedan).
- Ytterligare 1 miljard euro för flexibilitetsmekanismen.
- Ett nytt steg i förfarandet ("förfarandet för budgetkontroll") för inrättandet av framtida krismekanismer på grundval av artikel 122 i EUF-fördraget, med potentiella märkbara budgetkonsekvenser.
- Parlamentets involvering i användningen av externa inkomster avsatta för särskilda ändamål inom ramen för NextGenerationEU, en allmän omprövning av reserven för katastrofbistånd och upp- och utlåning i nästa översyn av budgetförordningen samt samarbetsarrangemang i framtida förhandlingar om den fleråriga budgetramen.
- En förbättrad klimatspårningsmetod för att nå målet på minst 30 procent av utgifterna i den fleråriga budgetramen/NextGenerationEU till stöd för klimatmål^[1].

[1] Den 21 juni 2022 offentliggjorde kommissionen sin strategi för integrering av klimatåtgärder i den fleråriga budgetramen 2021–2027 och NextGenerationEU i ett [arbetsdokument från kommissionens avdelningar](#).

- Ett nytt årligt mål för biologisk mångfald (7,5 procent 2024 och 10 procent 2026 och 2027) och utformningen av en metod för att mäta utgifter för jämställdhet.
- En reform av insamlingen, kvaliteten och jämförbarheten av uppgifter om stödmottagare för att bättre skydda EU:s budget, däribland utgifter inom ramen för NextGenerationEU.

Andra komponenter i den fleråriga budgetramen 2021–2027 som motsvarar parlamentets prioriteringar är följande:

- Införlivande av EUF i unionsbudgeten.
- En total finansieringsnivå för jordbruk och sammanhållning av en storlek som är jämförbar med 2014–2020.
- Inrättande av Fonden för en rättvis omställning.

Det extra beloppet på 15 miljarder euro inkluderar en gradvis ökning på 11 miljarder euro, som huvudsakligen kommer från en ny mekanism som är kopplad till böter som uppbärs av EU och kommer att leda till automatiska ytterligare anslag till de berörda programmen under 2022–2027. Det totala taket för den sjuåriga fleråriga budgetramen kommer därför gradvis att uppgå till 1 085,3 miljarder euro i 2018 års priser, dvs. 2 miljarder euro mer i reala termer än motsvarande tak för den fleråriga budgetramen 2014–2020 (1 083,3 miljarder euro i 2018 års priser, utan Förenade kungariket, med EUF). Kompletterande källor är bland annat utnyttjade marginaler inom de tak som fastställts av Europeiska rådet (2,5 miljarder euro), återflöden från AVS-investeringsanslaget (EUF) till förmån för Europa i världen (1 miljard euro) och tillbakadragna anslag på forskningsområdet till förmån för Horisont Europa (0,5 miljarder euro)^[2].

Inom ramen för det interinstitutionella avtalet enades man 2020 om att återbetalningar och räntor på återhämtningskulder skulle finansieras av EU:s budget under taken i den fleråriga budgetramen för perioden 2021–2027, bland annat genom tillräckliga intäkter från nya egna medel som införts efter 2021, utan att påverka hur denna fråga kommer att behandlas i framtida fleråriga budgetramar från och med 2028. Det uttryckliga målet var att bevara EU:s program och fonder. Den 22 december 2021 föreslog kommissionen nya egna medel och en riktad ändring av förordningen om den fleråriga budgetramen (som därefter drogs tillbaka), bland annat i syfte att införa en ny mekanism som skulle göra det möjligt att automatiskt höja taken från och med 2025 för att ta hänsyn till eventuella ytterligare inkomster som genereras av nya egna medel för förtida återbetalning av skulder inom ramen för NextGenerationEU. Parlamentet antog en interimresolution om detta ändringsförslag den [13 september 2022](#).

Kommissionen meddelade att den skulle lägga fram en översyn av hur den fleråriga budgetramen fungerar senast den 1 januari 2024 och, i förekommande fall, förslag till en revidering. I sitt [meddelande av den 18 maj 2022 om stöd till och återuppbyggnad av Ukraina](#) konstaterade kommissionen att de oförutsedda behoven "till följd av krig i Europa går långt utöver de medel som finns tillgängliga i den nuvarande fleråriga budgetramen". Den [19 maj 2022](#) begärde parlamentet sålunda "ett

[2] Artikel 15.3 i budgetförordningen.

lagstiftningsförslag om en omfattande översyn av den fleråriga budgetramen så snart som möjligt och senast under det första kvartalet 2023".

Genom [rådets förordning \(EU, Euratom\) 2022/2496](#) ändrades som ett första steg den fleråriga budgetramen i december 2022 inom ramen för ett paket som antogs av parlamentet enligt ett skyndsamt förfarande den [24 november 2022](#). Den utvidgade budgettäckningen, som hittills gällt för lån till medlemsstaterna, till makroekonomiska stödlån till Ukraina för åren 2023 och 2024: i händelse av betalningsinställelse skulle de nödvändiga beloppen mobiliseras från marginalen utöver taken i den fleråriga budgetramen, upp till taket för egna medel.

För att fastställa dagordningen för en mycket mer omfattande översyn antog parlamentet den 15 december 2022 en resolution om [uppskalningen av den fleråriga budgetramen 2021–2027: en resilient EU-budget som är anpassad till nya utmaningar](#), med sina viktigaste krav.

Den 20 juni 2023 föreslog kommissionen en [riktad översyn](#) som omfattade de flesta av dessa krav (sex månader innan översynen ursprungligen hade planerats), nämligen

- en reserv på 50 miljarder euro för att hantera kriget i Ukraina och dess humanitära, ekonomiska och budgetmässiga konsekvenser (bidrag, lån och garantier),
- ytterligare finansiering för migration, globala utmaningar och naturkatastrofer – med en ökning av taken för rubrikerna 4 och 6 med 2 miljarder euro respektive 10,5 miljarder euro, och en ökning av reserven för solidaritet och katastrofbistånd med 2,5 miljarder euro,
- ett nytt återhämtningsinstrument (EURI-instrumentet) utöver taken i den fleråriga budgetramen, för att lösa problemet med återbetalningen av EURI-skulder i en situation med kraftigt stigande inflation och räntor,
- en europeisk plattform för strategisk teknik (STEP) för att öka Europas strategiska oberoende efter globala störningar i leveranskedjan – med en ökning av taken för rubrikerna 1, 3 och 5 med 3,5 miljarder euro, 5 miljarder euro respektive 1,5 miljarder euro, och tillbakadragna forskningsanslag som ska användas under rubrik 1,
- en ökning med 3 miljarder euro av finansieringen av flexibilitetsmekanismen för att skapa mer budgetutrymme för att reagera på oförutsedda omständigheter,
- ytterligare medel till administration (1,9 miljarder euro), vilket höjer taket för rubrik 7 i motsvarande grad.

Den 3 oktober 2023 antog parlamentet sitt [mandat](#) och betonade att den reviderade fleråriga budgetramen måste vara på plats senast den 1 januari 2024. Europeiska rådets möte den 15 december 2023 strandade dock.

När en politisk överenskommelse slutligen nåddes offentliggjordes [översynen av den fleråriga budgetramen](#) den 29 februari 2024. Den omfattar nedskärningar av Horisont Europa (som endast delvis uppvägs genom återanvändning av tillbakadraganden av anslag på området för forskning i den senaste fleråriga budgetramen), EU för hälsa (lindras genom mekanismen i artikel 5 i den fleråriga budgetramen) och den direkta förvaltningen av den gemensamma jordbrukspolitikerna och sammanhållningspolitiken, samt begränsade nya medel för STEP.

Detta är dock första gången som en halvtidsöversyn av den fleråriga budgetramen har lett till en nettoökning av utgiftstaken. De viktigaste positiva resultaten är följande: 50 miljarder euro till Ukraina för 2024–2027, ökad finansiering för migration och yttre åtgärder och för Europeiska försvarsfonden (inom ramen för STEP), en ökning av finansieringen av de särskilda instrumenten (flexibilitetsmekanismen och EU:s solidaritetsreserv för återuppbyggnad efter extrema väderhändelser och naturkatastrofer, som nu är skild från reserven för katastrofbistånd till länder utanför EU) och inrättandet av ett obegränsat särskilt EURI-instrument som skyddar program mot betydande nedskärningar. En del av kostnaderna för EU:s gemensamma upplåning ska täckas av det årliga budgetförfarandet (Europeiska rådet fastställde ett icke-bindande riktmärke på 50 procent). För att använda det särskilda EURI-instrumentet för dessa ändamål måste ungefär hälften av kostnaderna täckas av särskilda instrument eller omfördelningar från program. Det sistnämnda sker i två steg: det första är mobilisering av medel motsvarande beloppet för frigjorda medel och det andra är en mekanism som ska användas som "en sista utväg" med nationella bidrag.

Mer ingående information finns i [kommissionens meddelande om den tekniska justeringen av den fleråriga budgetramen](#).

För mer information om detta ämne, se [budgetutskottets](#) webbplats.

Alix Delasnerie
04/2024