



Brussel, 20.6.2023
COM(2023) 336 final

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
EUROPESE RAAD, DE RAAD, HET ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN
HET COMITÉ VAN DE REGIO'S**

**Tussentijdse herziening van het
meerjarig financieel kader 2021 – 2027**

{SWD(2023) 336 final}

1. INLEIDING

Sinds 2020 wordt de Unie geconfronteerd met een reeks ongekende en onverwachte uitdagingen. Met het meerjarig financieel kader 2021-2027 en NextGenerationEU werd daadkrachtig gereageerd op de COVID-19-pandemie en de economische en sociale gevolgen daarvan. Dankzij deze instrumenten kon de Unie snel van de crisis herstellen, wordt Europa groener, digitaler en veerkrachtiger en worden tegelijkertijd ongelijkheden aangepakt en gelijke kansen voor iedereen bevorderd. De EU heeft een van de diepste wereldwijde economische crises in meer dan een eeuw nog maar net achter zich gelaten, maar wordt al geconfronteerd met een andere ernstige crisis: door de brute inval van Rusland in Oekraïne zijn nieuwe en onverwachte uitdagingen ontstaan, zoals de energiecrisis. Binnen haar limieten heeft de EU-begroting een krachtige respons van de EU aangedreven door gebruik te maken van de beperkte ingebouwde flexibiliteit. Door de aanpak van deze vele uitdagingen zijn de middelen uit de EU-begroting vrijwel uitgeput.

Door de illegale aanvalsoorlog van Rusland tegen Oekraïne woedt er opnieuw een oorlog op het Europese continent, met verwoestende gevolgen. De Unie zal Oekraïne blijven steunen zolang dat nodig is en zal het land vastberaden helpen op zijn Europees traject. De oorlog heeft in de eerste plaats een verwoestend effect teweeggebracht op Oekraïne en zijn bevolking, maar had ook grote gevolgen voor Europa en derde landen, van mensen die Oekraïne ontvluchten tot energie- en voedselcrises. Door de oorlog moest ook een grootscheepse mobilisatie van humanitaire hulp worden opgezet, die op peil moest worden gehouden, en moest ondersteuning worden geboden voor de agrovoedingsproductie en civiele bescherming in derde landen. Oekraïne heeft behoefte aan duurzame steun voor hulpverlening en herstel op korte termijn en voor wederopbouw op lange termijn.

Na de pandemie is de migratie toegenomen, waardoor de opvang- en integratiecapaciteit van de lidstaten onder druk is komen te staan. Er zal extra financiële steun nodig zijn voor het aanpakken van de onderliggende oorzaken van migratie, het verbeteren van het grensbeheer en het onderhouden van doeltreffende migratiepartnerschappen met derde landen – zowel landen van herkomst en doorreis als landen die grote aantallen vluchtelingen opvangen. Wat de interne en de externe dimensie van migratie betreft, wordt in de door de Raad op 8 juni 2023 overeengekomen algemene oriëntatie over de belangrijkste elementen van het nieuwe migratie- en asielpact bovendien benadrukt dat de nieuwe verantwoordelijkheden die de Unie en de lidstaten op zich zullen nemen, moeten worden nagekomen en dat de daarmee gepaard gaande kosten moeten worden gedragen.

Toenemende geopolitieke instabiliteit, crises en natuurrampen – naast de gevolgen van de oorlog in Oekraïne en verergerd door de klimaatverandering – hebben dramatische gevolgen voor landen in het nabuurschap van de EU en voor ontwikkelingslanden wereldwijd, waardoor de behoefte aan noodhulp en humanitaire hulp toeneemt.

Er zijn aanzienlijke investeringen nodig om het concurrentievermogen op lange termijn te bevorderen. Het versnellen van de dubbele transitie van Europa biedt de Unie de gelegenheid om opnieuw het voortouw te nemen in belangrijke sectoren door middel van slimme publieke en particuliere investeringen in strategische sectoren en tegelijkertijd een gelijk speelveld op de eengemaakte markt, en aldus de cohesie, te behouden. Dit is ook belangrijk in het licht van de actuele strategische afhankelijkheden en de huidige demografische veranderingen en om voor toegang tot betaalbare energie te zorgen.

Sinds 2022 is de inflatie in de EU en andere grote economieën sterk gestegen, tot het hoogste niveau in meer dan 40 jaar, die nog werd verergerd door de knelpunten in de herstelfase na de pandemie en de Russische invasie van Oekraïne. Als gevolg daarvan hebben

centrale banken over de hele wereld het monetaire beleid aangescherpt. De rentetarieven op de internationale kapitaalmarkten zijn in een ongekend tempo gestegen. De rente op EU-obligaties met een looptijd van 10 jaar is gestegen van ongeveer nul ten tijde van de vaststelling van het meerjarig financieel kader tot meer dan 3 % in minder dan een jaar tijd. Deze volatiliteit heeft rechtstreekse en zeer grote gevolgen voor de EU-begroting.

De talrijke extra taken die sinds het begin van de looptijd van het meerjarig financieel kader aan de EU-instellingen zijn toegewezen, in combinatie met de hoge inflatie, zetten het EU-bestuur onder druk. Hoewel de EU-instellingen uitzonderlijke inspanningen leveren om nieuwe prioriteiten te stellen en de administratieve kosten terug te dringen, hebben zij nu moeite om hun wettelijke verplichtingen na te komen zonder een overeenkomstige personeelsuitbreiding.

In deze mededeling wordt een aanpak voorgesteld om in de meest essentiële financiering te voorzien zodat werk kan worden gemaakt van de gemeenschappelijke prioriteiten en behoeften van de Unie. Met deze benadering worden verre van de volledige gevolgen van de verschillende crises op de EU-begroting aangepakt en er wordt niet gesuggereerd dat deze worden gecorrigeerd, maar de aanpak is gericht op de meest urgente gebieden, waar een aanpassing onvermijdelijk is om ervoor te zorgen dat de Unie werk kan maken van haar gemeenschappelijke behoeften en doelstellingen in een volledig nieuwe mondiaal landschap.

2. DE BEGROTING ONDER DRUK

Hoewel het meerjarige karakter van de EU-begroting stabiliteit en voorspelbaarheid biedt, is er weinig ruimte om te reageren op ingrijpende onverwachte gebeurtenissen en de flexibiliteit ervan wordt tot het uiterste gedreven. 90 % van de EU-begroting en NextGenerationEU is al vooraf toegewezen voor specifieke doeleinden, programma's of nationale programma's. Er is al 75 % van de initiële niet-toegewezen marges voor de periode 2021-2027 (slechts 5,5 miljard EUR, ofwel 0,45 % van de totale uitgaven) gebruikt of bestemd om in te spelen op nieuwe behoeften en te reageren op onverwachte crises. Het flexibiliteitsinstrument, dat voor ongeveer één miljard EUR per jaar een beperkte extra flexibiliteit biedt boven de maxima van het meerjarig financieel kader, is volledig opgebruikt. Dit ondermijnt het vermogen van de Unie om de meest dringende noodsituaties aan te pakken, steun te verlenen om het Europese concurrentievermogen op lange termijn op kritieke gebieden te bevorderen en het unieke Europese sociale model in stand te houden en te versterken, om nog maar niet te spreken van het vermogen om te reageren op nieuwe uitdagingen die naar verwachting in de komende vier jaar zullen ontstaan gezien de volatiele geopolitieke en economische context.

Om de onvoorziene uitdagingen het hoofd te kunnen bieden, is uitgebreid gebruikgemaakt vanerschikkingen en herprogrammeringen, bovenop de bestaande budgettaire flexibiliteit. De fondsen van het cohesiebeleid zijn op grote schaal ingezet om ondersteuning te bieden aan mensen die de oorlog in Oekraïne ontvluchten, alsook aan gastlidstaten, in het kader van het cohesiebeleid ten behoeve van vluchtelingen in Europa en Flexible Assistance for Territories (CARE en FAST-CARE). Dankzij de wijzigingen van de programma's voor de perioden 2014-2020 en 2021-2027 kon de budgettaire druk op de lidstaten worden verlicht en kon sneller en flexibeler gebruik worden gemaakt van de beschikbare middelen. REPowerEU, dat tot doel heeft een einde te maken aan de afhankelijkheid van de EU van Russische fossiele brandstoffen en de klimaatcrisis aan te pakken, wordt grotendeels gefinancierd door middel vanerschikkingen en herbestemmingen

van andere middelen¹. Het programma voor beveiligde connectiviteit, dat inspeelt op toenemende hybride en cyberdreigingen en natuurrampen, werd gefinancierd met middelen uit verschillende EU-programma's die doelstellingen hebben die vergelijkbaar zijn met die van dit initiatief², alsook uit niet-toegewezen begrotingsmarges. De voorgestelde verordening ter ondersteuning van de productie van munitie, die tot doel heeft de uitbreiding van de productiecapaciteit voor munitie binnen de EU te vergemakkelijken, wordt gefinancierd met 260 miljoen EUR aan beschikkingen uit het Europees Defensiefonds voor 2024 en met 240 miljoen EUR die oorspronkelijk was voorzien voor het instrument voor de versterking van de Europese defensie-industrie door middel van gemeenschappelijke aanbestedingen in 2023-2024. De chipverordening wordt gefinancierd uit de marge in rubriek 1 en door middel van beschikkingen uit andere programma's of onderdelen daarvan. Daarnaast is uitvoerig gebruikgemaakt van de buffer voor nieuwe uitdagingen en prioriteiten van het instrument voor nabuurschapsbeleid, ontwikkeling en internationale samenwerking – 7,4 miljard EUR van de 9,3 miljard EUR – onder meer om wereldwijd steun te verlenen voor COVID-19-vaccins, Oekraïne (waaronder de verstrekking van MFB-leningen) en Syrische vluchtelingen in Turkije. Verdere mogelijkheden voor beschikking of herprioritering zijn dus uiterst beperkt.

In het licht van deze situatie ziet de Commissie geen andere mogelijkheid dan een gerichte herziening van het meerjarig financieel kader 2021-2027 voor te stellen om ervoor te zorgen dat de EU al haar doelstellingen – zowel dringende als traditionele – kan verwezenlijken tot eind 2027.

3. EEN GERICHTE EN EVENWICHTIGE AANPASSING VAN DE BEGROTING OM HET HOOFD TE BIEDEN AAN NIEUWE UITDAGINGEN

Onwrikbare en langdurige steun aan Oekraïne via de nieuwe faciliteit voor Oekraïne

De EU staat volledig aan de zijde van Oekraïne om zijn verzet tegen de Russische invasie te steunen en samen de Europese toekomst van Oekraïne op te bouwen. Het meerjarig financieel kader 2021-2027 was niet opgezet om de directe en indirecte gevolgen van een oorlog op het Europese continent aan te pakken en deze dramatische gebeurtenissen en behoeften konden niet worden voorzien. Niettemin was er in juni 2023 30,5 miljard EUR vrijgemaakt uit de EU-begroting om Oekraïne te ondersteunen. Dit omvat het nieuwe instrument voor macrofinanciële bijstand plus, waarmee in 2023 tot 18 miljard EUR zal worden verstrekt, gegarandeerd door de EU-begroting.

Daarnaast zijn verschillende bestaande programma's herbestemd om Oekraïne te ondersteunen en de gevolgen van de oorlog aan te pakken. Zo voorziet de Connecting Europe Facility, waarvan Oekraïne nu een geassocieerd lid is, in de EU-solidariteitscorridors – die essentieel zijn om ervoor te zorgen dat de Oekraïense economie aan de eengemaakte markt en de rest van de wereld blijft gekoppeld – en militaire mobiliteit. Er werden regionale middelen vrijgemaakt om de lidstaten te helpen ondersteuning te bieden aan mensen die de oorlog ontvluchten of de daaruit voortvloeiende hoge energieprijzen aan te pakken, voor een

¹ Resterende leningen in het kader van de faciliteit voor herstel en veerkracht ten belope van maximaal 225 miljard EUR, extra middelen uit de verkoop van emissierechten in het kader van het emissiehandelssysteem van de EU (ETS) (buiten de EU-begroting) voor een bedrag tot 20 miljard EUR; vrijwillige overdrachten uit de reserve voor aanpassing aan de Brexit. In de fondsen van het cohesiebeleid voor de periode 2014-2020 werd flexibiliteit voor SAFE-maatregelen (Supporting Affordable Energy) geïntroduceerd om rechtstreekse steun mogelijk te maken voor kwetsbare gezinnen en kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's) die met hogere energiekosten worden geconfronteerd.

² Horizon Europa, het ruimtevaartprogramma van de Unie en het instrument voor nabuurschapsbeleid, ontwikkeling en internationale samenwerking.

totaalbedrag van 17 miljard EUR. De EU-middelen voor binnenlandse zaken kregen meer flexibiliteit om het gebruik van niet-bestede middelen voor de periode 2014-2020 te vergemakkelijken. Via het Fonds voor asiel, migratie en integratie en het Instrument voor financiële steun voor grensbeheer en visumbeleid is 400 miljoen EUR ter beschikking gesteld aan de lidstaten in de voorste linie om te helpen bij de eerste opvang en snelle integratie van Oekraïners die de EU binnenkomen. Het Erasmus+-programma draagt ook bij aan de ondersteuning van de Oekraïense bevolking, onder wie veel kinderen en jongeren, met een verhoging van nog eens 100 miljoen EUR in 2023 om deze doelstellingen te verwezenlijken.

Er wordt bijkomende steun verleend buiten de EU-begroting om, met 5,6 miljard EUR aan militaire bijstand in het kader van de onlangs opgerichte Europese Vredesfaciliteit (EPF). De EPF is een belangrijk instrument om de zelfverdediging van Oekraïne te ondersteunen.

Samengeteld komt de totale steun die de EU en haar lidstaten hebben vrijgemaakt ter ondersteuning van Oekraïne en zijn bevolking op 70 miljard EUR.

Sinds het begin van de oorlog heeft de Unie ook ongekennde sancties opgelegd aan Rusland, naast de sancties die de EU heeft opgelegd na de illegale annexatie van de Krim in maart 2014. Er wordt gewerkt aan het mogelijke gebruik van bevroren tegoeden om het herstel en de wederopbouw van Oekraïne te ondersteunen.

De Europese Unie is vastbesloten Oekraïne daadkrachtig en ten volle bij te staan en krachtige politieke, economische, militaire, financiële en humanitaire steun te blijven verlenen aan Oekraïne en zijn bevolking zolang dat nodig is. Er is financiering nodig voor de onmiddellijke behoeften, het herstel en de wederopbouw op lange termijn van Oekraïne. Het instrument voor macrofinanciële bijstand plus dekt alleen 2023 en kan alleen de meest dringende budgettaire behoeften financieren. Het kan niet alle gebieden dekken die de Unie heeft toegezegd te ondersteunen, noch langetermijnsteun bieden voor een snel herstel. De Europese Unie moet de uitdaging aangaan door op meerjarige basis steun te verlenen aan Oekraïne.

De steun voor het snelle herstel van Oekraïne moet samenhangen met de evolutie van de situatie. Door de economische activiteit in stand te houden en de basisinfrastructuur wederop te bouwen, zouden banen en inkomsten worden gegenereerd, vluchtelingen een perspectief krijgen om terug te keren naar huis en zou er minder internationale bijstand nodig zijn. Het Internationaal Monetair Fonds heeft het financieringstekort van Oekraïne op 81,6 miljard USD geraamd³ voor de periode 2024-2027. Bovendien presenteerde de Wereldbank in maart 2023 samen met de Oekraïense regering, de Europese Commissie en de Verenigde Naties de geactualiseerde schadebeoordeling met betrekking tot een volledig jaar van de niet-uitgelokte Russische agressie tegen Oekraïne. Uit de beoordeling bleek dat de geraamde totale behoeften van Oekraïne voor de wederopbouw voor de komende tien jaar 384 miljard EUR bedragen, en 142 miljard EUR voor de periode 2023-2027. Het op 31 maart vastgestelde programma van het Internationaal Monetair Fonds zal 10,2 miljard USD van deze behoeften dekken, naast het vijfjarige steunpakket van Noorwegen ten belope van 7 miljard EUR.

De Unie is vastbesloten structureel samen te werken met andere internationale donoren, met name via het multi-institutionele donorcoördinatieplatform, en een meerjarig partnerschap met Oekraïne op te zetten om het land te helpen op zijn pad naar hervormingen en toetreding tot de EU. Hierdoor zou Oekraïne zijn dringendste financieringsbehoeften kunnen dekken en zich kunnen concentreren op de hervorming van het openbaar bestuur, goed bestuur, de rechtsstaat, de geleidelijke integratie in de eengemaakte markt en goed financieel beheer (met inbegrip van maatregelen ter bestrijding van corruptie en

³ Bron: <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/CR/2023/English/1UKREA2023001.ashx>

fraude). Dit kan Oekraïne de mogelijkheid bieden vooruitgang te boeken tijdens de wederopbouw en de transitie naar een veerkrachtige, klimaatneutrale, digitale en inclusieve economie bevorderen en de grondrechten en gelijkheid in Oekraïne versterken.

Er is een duurzame oplossing nodig om Oekraïne voor de resterende duur van het huidige meerjarig financieel kader te ondersteunen. Voor deze oplossing zal zowel een sterke inzet van de Unie als flexibiliteit om zich aan de veranderende situatie aan te passen nodig zijn. Daarom moet de financiële steun aan Oekraïne een flexibele combinatie van leningen en subsidies omvatten. Verstrekte leningen die worden gefinancierd door middel van aangegane leningen en worden gegarandeerd door de EU-begroting, evenals het instrument voor macrofinanciële bijstand plus, zullen een belangrijke rol spelen bij het waarborgen van liquiditeit voor de Oekraïense regering. De EU kan aanbieden de rente op deze leningen te dekken. Tegelijkertijd zal een passend aandeel aan subsidies worden gebruikt om de houdbaarheid van de overheidsfinanciën van Oekraïne te ondersteunen en specifieke investeringsmaatregelen of technische bijstand te financieren.

De voortzetting van de EU-steun moet de Europese en Oekraïense particuliere sector ook vertrouwen geven om te investeren in Oekraïne en zijn wederopbouw. Naarmate de omstandigheden voor betrokkenheid van de particuliere sector verbeteren, moet gaandeweg steun worden verleend door middel van garanties, met aanvullende bijdragen van internationale financiële instellingen, om de risico's van particuliere investeringen te verminderen en de hefboomwerking van EU-middelen te vergroten. Dit moet ervoor zorgen dat Oekraïne wordt geïntegreerd in de Europese toeleveringsketens en in de eengemaakte markt, in het wederzijds belang van de burgers en bedrijven van de EU en Oekraïne.

Om tegemoet te komen aan de onmiddellijke behoeften, het herstel en de modernisering van Oekraïne, stelt de Commissie voor een geïntegreerd en flexibel instrument op te zetten met een totale capaciteit van maximaal 50 miljard EUR voor de periode 2024-2027. Er zal steun worden verleend in de vorm van leningen, subsidies en garanties. Dit zal voor stabiele en voorspelbare financiering zorgen en tegelijkertijd een passend kader bieden waarmee de prioritering van hervormingen en investeringen op basis van een Oekraïneplan, de houdbaarheid van de Oekraïense financiën en de bescherming van de EU-begroting worden gewaarborgd. De niet-terugbetaalbare steun zal worden gefinancierd in het kader van een Oekraïnereserve, waaruit jaarlijks middelen zullen worden verstrekt aan de faciliteit voor Oekraïne boven de uitgavenmaxima. De steun in de vorm van verstrekte leningen zal worden gefinancierd met aangegane leningen op de financiële markten en worden gedekt door de marge tussen de maxima van de eigen middelen en de uitgaven uit de EU-begroting. Deze flexibele aanpak is nodig om tot 2027 te voorzien in de veranderende behoeften van het land.

Migratie beheren, partnerschappen met belangrijke derde landen versterken en noodsituaties aanpakken

De EU-begroting draagt bij tot een alomvattende aanpak, waarbij het beleid op het gebied van migratie, asiel, integratie, terugkeer en grensbeheer wordt samengebracht en het verband tussen de interne en externe dimensies van migratie wordt erkend, alsook de behoeften die voortvloeien uit de wereldwijde gevolgen van de Russische aanvalsoorlog in Oekraïne, zoals voedselzekerheid en hybride dreigingen. Wat de externe dimensie van migratie betreft, zal de Europese Unie de samenwerking verder verdiepen in het kader van alomvattende, evenwichtige en op maat gesneden partnerschappen met belangrijke landen van herkomst en doorreis. Hoewel er financieringsproblemen over de hele linie worden opgetekend, is de situatie in de landen van het zuidelijk nabuurschap en Turkije bijzonder

moelijk. De behoeften met betrekking tot Syrische vluchtelingen in Turkije en de ruimere regio nemen niet af en zouden zelfs nog verder kunnen toenemen gezien de extra uitdagingen als gevolg van de recente aardbevingen. Voor de periode 2024-2027 wordt niet tegemoetgekomen aan een groot deel van de behoeften in de hele regio. Door de afsluiting van het noodtrustfonds voor Afrika zullen er ook bijkomende behoeften ontstaan omdat er steeds meer wordt verwacht dat tenminste hetzelfde financieringsniveau wordt behouden voor de route door het zuidelijke Middellandse Zeegebied (208 miljoen EUR per jaar), waartoe de Commissie zich ook had verbonden. Aan dit punt moet nadere aandacht worden besteed naar aanleiding van de Europese Raad van 9 februari 2023, waar werd benadrukt dat de terugkeer moet worden verhoogd door de samenwerking met landen van herkomst en doorreis te intensiveren voor alle migratieroutes, “en er moeten ook voldoende middelen worden ingezet”, ook in het kader van het instrument voor nabuurschapsbeleid, ontwikkeling en internationale samenwerking.

Wat de interne dimensie van migratie- en grensbeheer betreft, zal extra financiering nodig zijn om de lidstaten die worden geconfronteerd met de toenemende migratiedruk te helpen en het nieuwe migratie- en asielpact uit te voeren. Dit is met name het geval voor de screening- en grensprocedure, de opvangcapaciteit, herplaatsing en terugkeer. Er wordt goede vooruitgang geboekt met het pact: het Europees Parlement en de Raad willen de wetgevingsvoorstellen uiterlijk in februari 2024⁴ goedkeuren en over een aantal dossiers is al overeenstemming bereikt. Door de wijzigingen die zijn voorgesteld in de loop van het wetgevingsproces liggen de behoeften hoger ten opzichte van de oorspronkelijke ramingen. Dit is met name het geval voor het opzetten en onderhouden van opvangfaciliteiten en het verhogen van de terugkeer- en herplaatsingspercentages. Momenteel zijn de beschikbare bedragen voor bestaande prioriteiten en het opvangen van een toenemend aantal vluchtelingen al bestemd. In dat verband wordt 30 % van de middelen voor het beleidsgebied migratie⁵ besteed in het kader van de thematische faciliteiten, wat in principe enige flexibiliteit biedt. De middelen van de thematische faciliteiten worden in een hoog tempo gebruikt om noodsituaties aan te pakken en ondersteuning te bieden aan lidstaten die worden geconfronteerd met uitzonderlijke druk, zoals de crisis in Afghanistan en de door het Belarussische regime georkestreerde crisis, en recent miljoenen mensen hebben opgevangen die de Russische oorlog in Oekraïne ontvluchten. Deze middelen kunnen dus niet worden bestemd voor de uitvoering van het pact.

Door de toegenomen mondiale economische en politieke instabiliteit stijgen de behoeften overal ter wereld, maar met de huidige EU-begroting kan de Unie niet meer ten volle reageren op crises in derde landen zoals nodig. Naast de impact op Oekraïne heeft de Russische aanvalsoorlog ook gevolgen voor buurlanden zoals Moldavië, een kandidaat-lidstaat van de EU die extra steun zal nodig hebben⁶. Door ernstige crises in Jemen, Sudan en Afghanistan en de daaruit voortvloeiende wereldwijde voedselcrisis en toenemende instabiliteit in Sub-Saharaans Afrika en andere delen van de wereld is de behoefte aan bijstand en humanitaire hulp van de EU bovendien nog urgenter dan kon worden voorzien.

Voor het programma voor humanitaire hulp moesten aanzienlijke extra middelen worden vrijgemaakt uit de reserve voor solidariteit en noodhulp, nadat herschikkingen

⁴ Gezamenlijke routekaart van het Europees Parlement en de roulerende voorzitterschappen van de Raad voor de organisatie, coördinatie en uitvoering van de tijdlijn voor de onderhandelingen tussen de medewetgevers over het CEAS en het nieuwe Europese migratie- en asielpact.

⁵ Het Fonds voor asiel, migratie en integratie (AMIF) en het Instrument voor financiële steun voor grensbeheer en visumbeleid (BMVI).

⁶ Door de oprichting van de faciliteit voor Oekraïne zullen middelen uit het NDICI kunnen worden herschikt naar andere nabuurschapslanden, waaronder Moldavië.

en de marges volledig waren benut. Humanitaire organisaties verminderen nu al rantsoenen en schroeven programma's terug, met name in een aantal crises in het Midden-Oosten en Afrika. De resterende niet-toegewezen marge in rubriek 6 (Nabuurchap en internationaal beleid) bedraagt ongeveer 83 miljoen EUR per jaar in de periode 2024-2027. Door de beperkte resterende bedragen in het gemeenschappelijk voorzieningsfonds die beschikbaar zijn om extra leningen voor macrofinanciële bijstand te verstrekken – met name als gevolg van de recente aankondiging van een lening voor macrofinanciële bijstand ten belope van 900 miljoen EUR aan Tunesië – zal er zeer weinig ruimte zijn voor verdere maatregelen van dit soort binnen het huidige meerjarig financieel kader, mocht dit nodig blijken. Daarnaast is ongeveer 80 % van de beschikbare buffer voor nieuwe uitdagingen en prioriteiten van het instrument voor nabuurschapsbeleid, ontwikkeling en internationale samenwerking voor de periode 2021-2027 reeds gebruikt of toegewezen om steun te verlenen als antwoord op tal van behoeften. Dit druist in tegen de logica achter de buffer, die was bedoeld als een flexibele reserve om te reageren op onverwachte behoeften.

In het licht van het gewijzigde geopolitieke landschap is het tegelijkertijd des te belangrijker dat de steun voor onze partners van de Westelijke Balkan wordt opgevoerd om de convergentie met de EU-lidstaten te versnellen en stabiele, welvarende en goed functionerende democratische samenlevingen bij te staan op hun pad naar EU-lidmaatschap.

Mede via de reserve voor solidariteit en noodhulp worden grote natuurrampen of volksgezondheids crises zowel binnen als buiten de EU aangepakt, maar het instrument volstond in de verste verte niet om aan alle verzoeken te voldoen sinds het begin van de looptijd van het meerjarig financieel kader. In 2021 en 2022 werd de toewijzing volledig opgebruikt om ingrijpende onvoorziene gebeurtenissen aan te pakken, waaronder natuurrampen (bv. overstromingen, bosbranden en aardbevingen) en de ontvangen verzoeken lagen veel hoger dan het beschikbare budget van 1,2 miljard EUR (in prijzen van 2018) per jaar. Daarom kon niet in alle behoeften worden voorzien. De reserve voor solidariteit en noodhulp zal naar verwachting halverwege 2023 al volledig zijn opgebruikt voor dit jaar door de aardbevingen in Turkije en Syrië, waardoor er geen ruimte is voor bijkomende terbeschikkingstellingen tot het einde van het jaar.

Om in voldoende financiering te voorzien voor de ondersteuning van lidstaten bij de aanpak van dringende uitdagingen in verband met migratie en grenzen en voor de uitvoering van het nieuwe migratie- en asielpact zodra dit is goedgekeurd, stelt de Commissie voor het maximum van rubriek 4 met 2 miljard EUR te verhogen.

Om de Unie in staat te stellen in de essentiële behoeften te voorzien in het licht van buitengewone geopolitieke spanningen, stelt de Commissie voor het maximum van rubriek 6 met 10,5 miljard EUR te verhogen.

Het vermogen van de Unie om crises en noodsituaties aan te pakken moet worden versterkt. De reserve voor solidariteit en noodhulp moet met 2,5 miljard EUR worden verhoogd.

Het concurrentievermogen voor de lange termijn op het gebied van kritieke technologieën bevorderen via een platform strategische technologieën voor Europa

De versterking van het concurrentievermogen en de vermindering van strategische afhankelijkheden van de Europese economie door middel van de groene en de digitale transitie waren de afgelopen jaren de leidende beginselen voor de EU. Al in de zomer van 2021 heeft de EU de kloof met de productieniveaus van vóór de pandemie gedicht dankzij

NextGenerationEU, het vlaggenschipprogramma van de EU voor economisch herstel. De middelen die zijn vrijgemaakt voor de dubbele groene en digitale transitie zorgen voor een meer concurrerende economie, waarbij niemand aan zijn lot wordt overgelaten. De EU wordt veerkrachtiger door de ongekennde inspanningen die de EU-lidstaten hebben geleverd om cruciale hervormingen door te voeren. De inspanningen in deze richting moeten worden voortgezet zodat de EU het voortouw kan blijven nemen om bestaande en nieuwe uitdagingen aan te pakken, met inbegrip van strategische afhankelijkheden in belangrijke sectoren. Bovendien staan groene en digitale technologieën centraal in het meerjarig financieel kader: 30 % van de twee biljoen EUR van het meerjarig financieel kader 2021-2027 en het herstelprogramma NextGenerationEU wordt besteed aan klimaatbeleid en meer dan 20 % van de herstel- en veerkrachtfaciliteit is bestemd voor digitaal beleid. Het cohesiebeleid levert een bijdrage van 110 miljard EUR aan de klimaattransitie en 37 miljard EUR aan de digitale transitie. Daarnaast is het programma Digitaal Europa erop gericht digitale technologie naar bedrijven, burgers en overheidsdiensten te brengen. De EU-begroting is ook het EU-instrument bij uitstek om gemeenschappelijk optreden op EU-niveau te ondersteunen; de integriteit van de eengemaakte markt intact te houden; schaalvoordelen te realiseren; voor doeltreffendheid, convergentie en solidariteit te zorgen en een duidelijk politiek signaal te geven dat de EU eensgezind het hoofd biedt aan uitdagingen.

De industrie in de EU heeft haar ingebouwde veerkracht bewezen, maar staat onder druk vanwege hoge inflatie, tekorten aan arbeidskrachten, verstoringen van de toeleveringsketens, stijgende rentetarieven en pieken in de energiekosten en inputprijzen. Dit gaat gepaard met hevige, maar niet altijd eerlijke mededinging op de gefragmenteerde wereldmarkt. Terwijl de EU-financiering vaak op de uitrol van schone technologie, biotechnologie, digitale technologie en deep tech is gericht, concentreren onze mondiale partners zich steeds meer op de ondersteuning van de productie van deze technologieën, zoals de VS met de recente Inflation Reduction Act, en China is hier al veel langer mee bezig.

Het gebruik en de opschaling van de ontwikkeling en productie van strategische technologieën in de Unie zullen van essentieel belang zijn om de kansen van de groene en de digitale transitie te benutten, de doelstellingen in dat verband te verwezenlijken en aldus de soevereiniteit en economische zekerheid van Europa te versterken. Daarom moet onmiddellijk actie worden ondernomen om de ontwikkeling en productie van strategische technologieën in de Unie te ondersteunen, met name kritieke schone technologie, biotechnologie, digitale technologie en deep tech. Het beschermen, versterken en ontwikkelen van nieuwe waardeketens en zo de strategische afhankelijkheden van de Unie verminderen moet meer steun krijgen. Zoals de COVID-19-pandemie heeft aangetoond, kunnen complexe mondiale waardeketens voor de productie en distributie van producten zoals geneesmiddelen leiden tot tekorten aan essentiële goederen. De Unie moet ook de tekorten aan arbeidskrachten en vaardigheden in die strategische sectoren aanpakken door extra werknemers aan te trekken via hoogwaardige banen, opleidingen en leerlingplaatsen.

De EU heeft al diverse initiatieven voorgesteld om haar industrie te ondersteunen. Het industrieel plan voor de Green Deal heeft tot doel het concurrentievermogen van de Europese nettonulindustrie te vergroten, de snelle transitie naar klimaatneutraliteit te ondersteunen en hoogwaardige banen te scheppen. Het plan voorziet in een omgeving die gunstiger is voor het opschalen van de productiecapaciteit voor schone technologie in de EU. Het plan is gebaseerd op vier pijlers: een voorspelbaar en vereenvoudigd regelgevingskader, versnelde toegang tot financiering, het verbeteren van vaardigheden, en open handel voor veerkrachtige toeleveringsketens. Met de Europese innovatieagenda streeft de EU ernaar Europa een koppositie te geven in de nieuwe golf van innovatie en start-ups op het gebied van deep tech. Tegelijkertijd wijzigen de EU-lidstaten momenteel ook hun nationale herstel- en

veerkrachtplannen om er REPowerEU-hoofdstukken in op te nemen, wat een cruciale kans biedt om bedrijven onmiddellijk steun te verlenen en hun concurrentievermogen te vergroten en tegelijk de afhankelijkheden te verminderen.

Hoewel deze overbruggingsoplossingen snelle en gerichte steun bieden, heeft de EU een structureler antwoord nodig op de investeringsbehoeften van de industrie om een Europese voorsprong te behouden op het gebied van kritieke en opkomende technologieën die relevant zijn voor de groene en de digitale transitie, variërend van connectiviteits- en computergerelateerde technologieën, waaronder micro-elektronica, kwantumcomputing, 6G en artificiële intelligentie, tot biotechnologie, biofabricage en nettonultechnologieën. De bevordering van deze investeringen in de EU zal een aanzienlijk positief effect hebben op de open strategische autonomie van de EU door haar strategische afhankelijkheden te verminderen en tegelijkertijd de schone en de digitale transitie te ondersteunen.

Als volgende stap zullen bestaande EU-instrumenten worden versterkt en als hefboom worden gebruikt voor een snelle inzet van financiële steun door middel van een nieuw platform strategische technologieën voor Europa (STEP). De EU beschikt over verschillende fondsen en programma's binnen en buiten de begroting om steun te verlenen voor schone technologie, biotechnologie en digitalisering. Deze instrumenten omvatten met name het Innovatiefonds, InvestEU, Horizon Europa, het Europees Defensiefonds, de herstel- en veerkrachtfaciliteit en de fondsen van het cohesiebeleid. Tijdens de Europese Raad van 23 maart werd verzocht te "zorgen voor een volledige mobilisering van de beschikbare financiering en de bestaande financiële instrumenten, en deze flexibeler in [te] zetten, zodat in strategische sectoren tijdig gerichte steun kan worden verleend en de doelstellingen van het cohesiebeleid tegelijk gewaarborgd blijven." Het gebruik van bestaande instrumenten en governancekaders als hefboom zal zorgen voor een snellere uitvoering en de mobilisering van meer financiële steun.

Het STEP zal helpen de bestaande financiering op soevereiniteitsprojecten te richten en de uitvoering te versnellen op een deel van de gebieden die als cruciaal voor de leiderspositie van Europa zullen worden aangemerkt, en zal tegelijkertijd de cohesie beschermen en het gelijke speelveld op de eengemaakte markt veiligstellen. Dit houdt in dat het maximum wordt verhoogd van 4 % tot 10 % voor het gebruik van middelen uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit in het kader van InvestEU, dat een nieuw venster voor soevereiniteitsinvesteringen zal krijgen. Wat de fondsen van het cohesiebeleid betreft, het grootste afzonderlijke EU-beleidsterrein dat uit de EU-begroting wordt gefinancierd, stelt de Commissie voor een nieuwe STEP-prioriteit toe te voegen aan alle grote fondsen – het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Cohesiefonds en het Fonds voor een rechtvaardige transitie. In overeenstemming met de cohesiedoelstellingen en als bijdrage aan het concurrentievermogen van de regio's op de eengemaakte markt stelt de Commissie voor STEP-investeringen te ondersteunen in andere ondernemingen dan kmo's, die een aanzienlijke bijdrage kunnen leveren aan de ontwikkeling van minder ontwikkelde en overgangsregio's, alsook in meer ontwikkelde regio's van lidstaten met een bbp per hoofd van de bevolking dat onder het EU-gemiddelde ligt. De Commissie stelt ook voor een voorfinanciering van 30 % in te voeren voor deze fondsen in 2024 om het gebruik ervan te stimuleren, alsook een verhoging van de EU-medefinanciering tot 100 % voor Europese STEP-projecten. Tegelijkertijd kunnen beheersautoriteiten de kans aangrijpen om tekorten aan arbeidskrachten aan te pakken en aantrekkelijke, toegankelijke en hoogwaardige banen te bevorderen.

Het STEP moet ook worden ondersteund door bepaalde programma's te versterken. In het geval van InvestEU zal hierdoor een nieuw beleidsterrein ("vijfde venster") kunnen worden opgericht ter ondersteuning van soevereiniteitsinvesteringen. De middelen zullen garanties

bieden aan uitvoerende partners om investeringen in de soevereiniteitssectoren mogelijk te maken door middel van schulden (met inbegrip van garanties) en eigenvermogensproducten voor ondernemingen, met inbegrip van kmo's, en projecten in de sectoren die door het STEP worden ondersteund. InvestEU zal bijkomende investeringen aantrekken, met name uit de particuliere sector, door tekortkomingen van de markt en suboptimale investeringsituaties aan te pakken in de sectoren waarop het STEP is gericht. De lidstaten worden aangemoedigd om middelen ter beschikking te stellen van de InvestEU-lidstaatcompartimenten ter ondersteuning van financiële producten in overeenstemming met de STEP-doelstellingen.

Het Innovatiefonds is een van de belangrijkste instrumenten op EU-niveau dat gericht is op de demonstratie van innovatieve koolstofarme technologieën en de opschaling van de productie van schone technologie. Het is daarom het belangrijkste instrument van Europa om vaart te zetten achter zijn groene industriestrategie en tegelijkertijd de cohesiedoelstellingen te respecteren. Het vergroten van de slagkracht van het fonds en het creëren van synergieën met andere financieringsstromen via het zegel van soevereiniteit zal een essentieel onderdeel vormen van het antwoord van de EU op de wereldwijde wedloop om de productie van schone technologie en de klimaatneutrale transitie van de industrie. Om de uitrol van nettonul- en innovatieve technologieën in de hele Unie te versnellen, zal het Innovatiefonds worden voorzien van extra middelen die zullen worden gereserveerd voor lidstaten met een bbp per hoofd van de bevolking dat lager ligt dan het gemiddelde van de Europese Unie voor de periode 2015-2017.

Met extra middelen voor de Europese Innovatieraad in het kader van Horizon Europa zal revolutionaire innovatie worden ondersteund, van het vroege onderzoeksstadium tot opzet en opschaling.

In het kader van de accelerator van de Europese Innovatieraad (EIC) zal tussen 15 en 50 miljoen EUR aan zuiver kapitaalgebaseerde financiering worden verstrekt aan niet-bankabele kmo's met een hoog risico, waaronder start-ups, en niet-bankabele kleine midcapondernemingen met een hoog risico, en zal zo baanbrekende innovatie op het gebied van de door het STEP ondersteunde kritieke technologieën worden opgeschaald. Dergelijke investeringen, via een nieuw STEP-compartiment van het EIC-fonds, zullen als hefboom fungeren voor particuliere investeringen en kunnen worden aangevuld met financiering van de EIB-groep en/of de lidstaten, waarbij gebruik kan worden gemaakt van de ruime mogelijkheden om risicofinanciering te ondersteunen op grond van de staatssteunregels. Er zal worden gezorgd voor complementariteit tussen het EIC-fonds en InvestEU, aangezien het EIC-fonds alleen zal investeren in ondernemingen met een beleggingsrisicoprofiel dat complementair is aan InvestEU-steun. De investeringen van het EIC-fonds hebben tot doel ongeveer vijf keer zoveel aan bijkomende mede-investeringen van andere kapitaalinvesteerders aan te trekken en worden aangevuld met financiering van de EIB-groep. Voorts verzoekt de Commissie de EIB investeringsadvies te blijven verstrekken aan het EIC-fonds om kwalitatief hoogwaardige overeenkomsten te waarborgen en bijkomende mede-investeringen aan te trekken; de Commissie zal overwegen het huidige toepassingsgebied van dit advies uit te breiden.

Het mondiale landschap is veranderd. De niet-uitgelokte agressie van Rusland tegen Oekraïne toont aan dat het land een bedreiging vormt voor de veiligheid van Europa, ook in de komende jaren. Daarom zal het STEP het Europees Defensiefonds versterken, wat een impuls zal geven aan de innovatiecapaciteit van de Europese technologische en industriële defensiebasis en aldus zal bijdragen tot de open strategische autonomie van de Unie. De extra middelen voor het Europees Defensiefonds zullen worden gebruikt voor acties die gericht zijn op digitale technologieën en deep tech die de prestaties van toekomstige vermogens in de hele Unie

aanzienlijk kunnen verbeteren, met als doel de innovatie te maximaliseren en nieuwe defensieproducten en -technologieën in te voeren.

Het STEP zal ook synergieën tussen bestaande instrumenten bevorderen. De extra flexibiliteit die wordt voorgesteld in het kader van het STEP zal de lidstaten in staat stellen projecten te financieren uit de fondsen van het cohesiebeleid, hetzij op individuele basis, hetzij in combinatie met andere EU-fondsen, bijvoorbeeld door de voordelen van het voorgestelde “sovereiniteitszegel” te benutten. In dat verband zullen de lidstaten rechtstreeks steun uit het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling en het Europees Sociaal Fonds Plus kunnen toekennen aan projecten die een soevereiniteitszegel hebben gekregen.

De Commissie werkt ook aan de maximalisering van synergieën tussen de regels van het Innovatiefonds en de staatssteunregels om voor een meer gestroomlijnd proces te zorgen. De Commissie zal de criteria verder op elkaar afstemmen en de processen verder stroomlijnen om ervoor te zorgen dat het besluit inzake staatssteun tegelijk met het financieringsbesluit voor het Innovatiefonds wordt genomen, op voorwaarde dat de lidstaat tijdig een volledige aanmelding doet. Dergelijke synergieën worden ook beoordeeld voor andere geselecteerde EU-instrumenten, waaronder het EIC-fonds. De Commissie zal de lidstaten ook raadplegen over een voorstel om hogere steunpercentages mogelijk te maken via een bonus voor projecten binnen het toepassingsgebied van het STEP in steungebieden om verdere economische ontwikkeling te stimuleren en tegelijkertijd de cohesiedoelstellingen te respecteren. Er zal een nieuw éénloketsysteem worden opgezet om de nieuwe prioriteiten op drie niveaus te sturen: i) binnen de Commissie zal het relevante richtsnoeren opstellen om strategische sturing te geven en de verwezenlijking van de STEP-prioritering in de werkprogramma's van de Commissie en haar investeringsbesluiten in het kader van de verschillende instrumenten te coördineren; ii) het zal fungeren als toegangspunt voor projectontwikkelaars die op zoek zijn naar EU-middelen voor investeringen, waardoor informatie over de financieringsmogelijkheden en de uitvoering van alle relevante financieringsinstrumenten op EU- en nationaal niveau wordt gecentraliseerd; iii) ten slotte zal het de lidstaten bijstaan door advies te verstrekken over regelgevingskwesties en tweerichtingscommunicatie met de aangewezen nationale autoriteiten te onderhouden, waardoor kritieke investeringen in EU-landen naar behoren worden gecoördineerd en bevorderd.

Hoewel het STEP is gebaseerd op de herprogrammering en versterking van bestaande programma's ter ondersteuning van strategische investeringen, is het ook een belangrijke testbasis voor verdere stappen in de richting van een Europees soevereiniteitsfonds.

De Commissie stelt voor een nieuw instrument (STEP-platform) op te zetten, waarbij bestaande programma's zoals InvestEU, het Innovatiefonds, Horizon Europa, het Europees Defensiefonds, de herstel- en veerkrachtfaciliteit en de fondsen van het cohesiebeleid als hefboom worden gebruikt.

Om de investeringscapaciteit die specifiek bestemd is voor de bevordering van STEP-investeringen te vergroten, stelt de Commissie verder voor om 10 miljard EUR toe te wijzen aan gerichte programma's:

- 3 miljard EUR voor InvestEU, wat neerkomt op 75 miljard EUR aan investeringen, gezien het voorzieningspercentage van 40 % en een gemiddelde multiplicator van 10;
- 0,5 miljard EUR voor Horizon Europa, aangevuld met 2,1 miljard EUR uit de beschikking en het gebruik van vrijgemaakte bedragen, wat met een gemiddelde multiplicator van 5 neerkomt op 13 miljard EUR aan investeringen;

- 5 miljard EUR voor het Innovatiefonds, wat tot ongeveer 20 miljard EUR aan investeringen kan opleveren op basis van de uitvoering tot dusver;
- 1,5 miljard EUR voor het Europees Defensiefonds, wat tot 2 miljard EUR aan investeringen kan opleveren.

Alleen al op basis van deze fondsen zou het STEP naar schatting 110 miljard EUR aan nieuwe investeringen kunnen opleveren.

Daarnaast zal dit platform het mogelijk maken de bestaande financiering op soevereiniteitsprojecten in het kader van het STEP te richten en de uitvoering te versnellen op een deel van de gebieden die als cruciaal voor de leiderspositie van Europa zullen worden aangemerkt. Door via de cohesiebeidsfondsen financiële stimulansen te bieden in de vorm van hogere voorfinanciering en medefinanciering, worden de lidstaten aangemoedigd de prioriteiten van hun programma's opnieuw vast te stellen. Elke herprogrammering van 5 % naar STEP-prioriteiten leidt ertoe dat er 18,9 miljard EUR aan middelen ter beschikking wordt gesteld, bovenop de 6 miljard EUR die uit het Fonds voor een rechtvaardige transitie wordt betaald.

Voor alle programma's stelt de Commissie een "soevereiniteitszegel" voor dat wordt toegekend aan projecten die bijdragen tot de doelstellingen van het STEP-platform, op voorwaarde dat het project is geselecteerd in het kader van Horizon Europa, het programma Digitaal Europa, het Europees Defensiefonds, het EU4Health-programma of het Innovatiefonds. Het zegel zal als kwaliteitskeurmerk worden gebruikt om investeringen te helpen aantrekken en zal het ook mogelijk maken dat een project dat geen financiering krijgt in het kader van één programma vanwege een gebrek aan middelen, betere toegang heeft tot financiering via andere instrumenten. Door de verhoging van het maximum voor het gebruik van middelen voor InvestEU-producten in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit via de nationale compartimenten krijgen de lidstaten extra flexibiliteit ten belope van 30 miljard EUR die potentieel beschikbaar is voor dergelijke soevereiniteitsinvesteringen.

Samengeteld kan het totale geraamde bedrag aan nieuwe investeringen via het STEP oplopen tot 160 miljard EUR.

Om deze wijzigingen door te voeren, stelt de Commissie voor het maximum van rubriek 1 te verhogen met 3,5 miljard EUR, van rubriek 3 met 5 miljard EUR en van rubriek 5 met 1,5 miljard EUR.

Technische aanpassingen aan de nieuwe economische realiteit

- (i) *Een duurzame oplossing voor de financieringskosten van NextGenerationEU*

De Commissie heeft op korte tijd een solide programma voor het opnemen en verstrekken van leningen opgezet, onderbouwd door een betrouwbare infrastructuur voor betaling, afwikkeling en boekhouding. Deze infrastructuur maakt het mogelijk de opgenomen leningen met betrekking tot meerdere lopende en relevante toekomstige EU-beleidsprogramma's te beheren in overeenstemming met internationale beste praktijken. Voor de financiering van EU-programma's door middel van gezamenlijke EU-uitgiften moest de architectuur voor schuldbeheer van de Commissie aanzienlijk worden verbeterd. In het speciaal verslag van de

ERK over het schuldbeheer in het kader van NextGenerationEU⁷ werd bevestigd dat de financieringsmethode van de EU geschikt is om aan de behoeften van NextGenerationEU te voldoen en er werd opgemerkt dat de procedures voor schuldbeheer van de Commissie het mogelijk maakten de vereiste middelen op tijd, met inachtneming van de voorgeschreven limieten en tegen kosten die overeenkomen met haar marktpositie te lenen. Alleen al in het kader van NextGenerationEU zal de Commissie tegen eind 2026 tot ongeveer 800 miljard EUR aan leningen opnemen, met verdere uitgaven na die datum als gevolg van herfinancieringsbehoeften. Van dit bedrag zal maximaal 420 miljard EUR worden gebruikt voor de verstrekking van niet-terugvorderbare steun, waarvoor de begroting de kosten van de schuldendienst zal dekken. De Commissie blijft haar capaciteit voor schuldbeheer verder ontwikkelen, met bijzondere aandacht voor het versterken van de vraag door de liquiditeit en infrastructuur van de secundaire markt te ontwikkelen om de best mogelijke prijs te waarborgen ten behoeve van de begroting en alle EU-lidstaten.

Het succes van het EU-financieringsprogramma tot dusver komt tot uiting in een sterk vertrouwen van beleggers in de kredietwaardigheid van de EU als emittent en in de belangstelling van beleggers voor EU-obligaties, met inbegrip van groene obligaties. Eind mei 2023 had de EU 394 miljard EUR aan obligaties uitgegeven, waarbij het grootste deel van de obligatieopbrengsten werd toegekend aan NextGenerationEU.

Sinds 2022 is de rente op de financiële markten sterk gestegen als gevolg van een strakker monetair beleid om de inflatie te beteugelen. De financieringskosten zijn aanzienlijk gestegen voor alle emittenten van obligaties, ook voor de EU. De rente op EU-obligaties met een looptijd van 10 jaar is gestegen van ongeveer nul ten tijde van de eerste obligatie-uitgifte voor NextGenerationEU in 2021 tot meer dan 3 %. Als gevolg daarvan zal het volledige budget voor de periode 2021-2027 van 14,9 miljard EUR ter dekking van de financieringskosten naar verwachting in de zomer van 2023 zijn opgebruikt. De volatiliteit van de rente is veel sterker dan kon worden verwacht ten tijde van de vaststelling van het meerjarig financieel kader, waardoor vaste meerjarenplafonds ongeschikt zijn voor uitgaven in verband met financieringskosten.

In een dergelijke context van sterke volatiliteit op de financiële markten moet de EU-begroting over de nodige flexibiliteit beschikken om de stijgende financieringskosten op te vangen. Hoewel het bestaande rechtskader voorziet in de nodige mechanismen om ervoor te zorgen dat de Unie haar verplichtingen jegens obligatiehouders altijd nakomt in alle omstandigheden, moet de EU-begroting worden uitgerust met de middelen en instrumenten om haar schuld zo efficiënt mogelijk te betalen.

Daarom wordt een nieuw speciaal instrument voorgesteld dat uitsluitend bedoeld is om de extra kosten in verband met opgenomen leningen in het kader van NextGenerationEU te dekken. De financiering van NextGenerationEU blijft gedekt onder de maxima van het meerjarig financieel kader. De begrotingstechniek voor de aanpak van de rentevolatiliteit zou inhouden dat een nieuw speciaal instrument wordt opgezet, boven de maxima, om uitsluitend de kostenoverschrijdingen ten opzichte van de geplande bedragen voor opgenomen leningen in het kader van NextGenerationEU te dekken. Het instrument zou worden geactiveerd tijdens de begrotingsprocedure op basis van een prognose naar beste vermogen.

De Commissie stelt een nieuw speciaal instrument voor, boven de maxima van het meerjarig financieel kader, om de extra financieringskosten van NextGenerationEU te dekken. Het

⁷ Europese Rekenkamer, “Speciaal verslag 16/2023: NGEU-schuldbeheer bij de Commissie – Een bemoedigende start, maar verdere afstemming op beste praktijken nodig”, gepubliceerd op 12 juni 2023, beschikbaar op <https://www.eca.europa.eu/nl/publications/SR-2023-16> (geraadpleegd op 15 juni 2023)

nieuwe speciale instrument zal worden beperkt tot de financieringskosten van NextGenerationEU die de oorspronkelijk geprogrammeerde bedragen voor de periode 2021-2027 overschrijden. Dit maakt het mogelijk om tijdig aanvullende begrotingskredieten beschikbaar te stellen in geval van verhogingen ter dekking van de kosten van rente-uitgaven.

- (ii) *Een goed functionerend bestuur in stand houden om de politieke prioriteiten van de EU te verwezenlijken*

De middelen van het Europees bestuur (rubriek 7) staan onder zware druk als gevolg van extra taken die zijn toegewezen aan de Unie, stijgende energieprijzen en hoge inflatie.

Door de talrijke nieuwe initiatieven die de afgelopen twee jaar zijn genomen, heeft de Unie sinds het begin van de looptijd van dit meerjarig financieel kader aanzienlijke extra taken gekregen, zonder een overeenkomstige personeelsuitbreiding. Door de nieuwe geopolitieke realiteit wordt de situatie nog nijpender. Voorbeelden hiervan zijn, naast de coördinatie van financiële, humanitaire en militaire steun aan Oekraïne, de initiatieven inzake interoperabiliteit, cyberbeveiliging en beveiligde connectiviteit, het Schengenevaluatie- en toezichtmechanisme, de Europese Vredesfaciliteit, de digitale marktenverordening en de digitaaldienstenverordening, de Autoriteit voor paraatheid en respons inzake noodsituaties op gezondheidsgebied, het Fit for 55-pakket (met inbegrip van het mechanisme voor koolstofgrenscorrectie), REPowerEU en het EU-energieplatform. Deze nieuwe initiatieven zouden betekenen dat de Commissie tot 2027 600 extra vaste posten nodig heeft, zoals weergegeven in de financiële memoranda bij de wetgevingsvoorstellen. Wanneer ook rekening wordt gehouden met de andere instellingen en de behoeften in verband met cyberbeveiliging, zou dit neerkomen op 885 extra posten. Hierdoor worden de middelen voor Europees bestuur tot het uiterste gedreven. Het Europese bestuur zal niet in staat zijn om een almaar stijgend aantal taken uit te voeren met de huidige middelen.

De Commissie heeft uitzonderlijke inspanningen geleverd om de administratieve kosten te verlagen en is voornemens structurele veranderingen te blijven doorvoeren. De Commissie heeft sinds 2019 meer dan 900 posten intern herschikt, onder meer door grote inspanningen te leveren om bestaande diensten te moderniseren, waardoor ze slanker en efficiënter zijn geworden, maar de mogelijkheden voor besparingen zijn uitgeput. Er zijn nieuwe werkmethoden ingevoerd en er is een nieuw gebouwenbeleid voor de periode 2022-2030 ontwikkeld met een slimmer gebruik van ruimtes als basis, waarbij de standaardkantoorindelingen worden vervangen om de gebruikte oppervlakte te optimaliseren.

Hoewel de aanzienlijke volatiliteit van de macro-economische gegevens een objectieve moeilijkheid vormt bij het opstellen van gepaste voorspellingen en een langetermijnplanning voor rubriek 7 daadwerkelijk belemmert, wijzen vrijwel alle momenteel beschikbare prognoses erop dat het niveau van de kredieten zoals overeengekomen in december 2020, dat gebaseerd was op een jaarlijkse deflator van 2 %, ontoereikend is en moet worden verhoogd.

Om te voldoen aan de wettelijke verplichtingen van de instellingen en om de extra verantwoordelijkheden na te komen die de medewetgevers hebben toegewezen aan de Commissie, moet het maximum van rubriek 7 met 1,9 miljard EUR worden verhoogd.

(iii) *De EU-begroting uitrusten met flexibiliteit voor onvoorziene behoeften*

Drie vierde van de marges voor de periode 2021-2027 is opgebruikt. Voor de jaren 2024-2027 blijft er slechts ongeveer 1,4 miljard EUR over, met inbegrip van eerdere marges in het enkelvoudig marge-instrument, en voor meerdere rubrieken is de situatie precair. In deze fase van de programmeringsperiode en in een uiterst instabiele context liggen de marges op een ongekend laag niveau, waardoor het flexibiliteitsinstrument onder meer druk dreigt te komen te staan dan oorspronkelijk was gepland. Het flexibiliteitsinstrument is in feite de enige mogelijkheid om steun te verlenen voor alle soorten aanvullende behoeften of crises, ongeacht de aard ervan. Om deze doelstelling te verwezenlijken, zal de 4 miljard EUR volledig zijn opgebruikt in de periode 2021-2024, waardoor er geen bedragen overblijven die naar daaropvolgende jaren kunnen worden overgedragen. Gezien de hoge druk in de verschillende rubrieken zal het flexibiliteitsinstrument een cruciale rol spelen om ervoor te zorgen dat de EU-begroting resultaten kan boeken.

De begroting van de Unie moet worden toegerust om in te spelen op onvoorziene behoeften die zich kunnen voordoen. Aangezien de begrotingsmarges voor de rest van de looptijd van het meerjarig financieel kader zeer beperkt zijn, moet het budget voor het flexibiliteitsinstrument met 3 miljard EUR worden verhoogd.

(iv) *Houdbaarheid van het betalingsmaximum*

De betalingen uit het meerjarig financieel kader zullen naar verwachting in 2026 en 2027 een piek bereiken, net als in voorgaande programmeringsperioden, zij het nog verergerd door de vertragingen als gevolg van de late vaststelling van de desbetreffende rechtshandelingen. Om ervoor te zorgen dat de voorgestelde verhogingen volledig kunnen worden gefinancierd met voor betaling beschikbare middelen, moet het desbetreffende maximum van het meerjarig financieel kader worden verhoogd.

De begroting van de Unie moet worden voorzien van toereikende betalingskredieten om de budgettaire toezeggingen na te komen. Daarom moet het betalingsmaximum voor 2026 worden verhoogd met 7,7 miljard EUR in prijzen van 2018 en voor 2027 met 2,8 miljard EUR in prijzen van 2018, wat overeenkomt met 50 % van het voorstel om het maximum voor vastleggingen in prijzen van 2018 te verhogen.

4. CONCLUSIES EN VOLGENDE STAPPEN

De huidige beschikbare middelen in de EU-begroting volstaan niet meer om het hoofd te bieden aan de dringendste uitdagingen waarmee de EU wordt geconfronteerd, laat staan mogelijke toekomstige behoeften in de komende jaren. In het licht hiervan **wordt in deze mededeling een beperkte, gerichte en evenwichtige herziening van het meerjarig financieel kader 2021-2027 voorgesteld** om ervoor te zorgen dat de EU-begroting de komende jaren resultaten kan boeken.

Deze mededeling gaat vergezeld van de volgende documenten:

- een werkdocument van de diensten van de Commissie met een **gedetailleerde analyse van de uitvoering van het meerjarig financieel kader 2021-2027** (SWD(2023)336);
- een voorstel tot wijziging van Verordening (EU, Euratom) 2020/2093 van de Raad tot bepaling van het **meerjarig financieel kader** voor de jaren 2021-2027, zoals gewijzigd

bij Verordening (EU, Euratom) 2022/2496 van de Raad van 15 december 2022⁸ (COM(2023)337);

- een voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot oprichting van de **faciliteit voor Oekraïne** (COM (2023) 338);
- een voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot oprichting van het **platform strategische technologieën voor Europa (STEP)** (COM(2023)335).

Gezien de urgente budgettaire krapte, die reeds in 2024 voelbaar zal zijn, **roept de Commissie het Europees Parlement en de Raad op ervoor te zorgen dat dit pakket op 1 januari 2024 in werking is getreden**, overeenkomstig de procedures uit hoofde van de Verdragen. De Commissie zal alles in het werk stellen om een snel akkoord mogelijk te maken⁹.

⁸ PB L 433I van 22.12.2020, blz. 11 en PB L 325 van 20.12.2022, blz. 11.

⁹ Tot slot zijn de voorstellen in COM(2021)569 achterhaald vanwege het besluit van de wetgever met betrekking tot het Sociaal Klimaatfonds zoals vastgesteld op 10 mei 2023 en het feit dat het nu minder interessant is om een mechanisme op te zetten voor een vervroegde aflossing van de hoofdsom van opgenomen leningen in het kader van NextGenerationEU in het licht van de sterke stijging van de rente. Daarom zal de Commissie haar voorstel van 2021 intrekken in 2024.

Bijlage 1 – Overzichtstabel

<i>Politieke prioriteiten</i>	
Faciliteit voor Oekraïne (leningen en subsidies)	50,0
Leningen	33,0
Subsidies	17,0
<i>Migratie en externe uitdagingen</i>	15,0
Migratie	2,0
Syrische vluchtelingen (Syrië, Jordanië, Libanon)	1,7
Zuidelijke migratieroute (route door het zuidelijk nabuurschap)	0,3
NDICI-buffer	3,0
Syrische vluchtelingen (Turkije)	3,5
Westelijke Balkan	2,0
Reserve voor solidariteit en noodhulp	2,5
<i>Platform strategische technologieën voor Europa</i>	10,0
Innovatiefonds	5,0
InvestEU	3,0
Europese Innovatieraad in het kader van Horizon Europa (**)	0,5
Europees Defensiefonds (EDF)	1,5
<i>Technische aanpassingen</i>	
Totaal beheer	1,9
EURI-instrument	18,9 (***)
Flexibiliteitsinstrument	3,0

(*) Daarnaast zal 0,6 miljard EUR aanerschikkingen in het kader van het NDICI – Oostelijk nabuurschap bijdragen tot een verhoging van de steun aan Moldavië en de voorziening voor MFB-leningen.

(**) Daarnaast zal de bijdrage binnen de Europese Innovatieraad worden verhoogd met 2,1 miljard EUR aanerschikkingen: 0,8 miljard EUR aan overdrachten van pijler 2 naar pijler 3 van de EIC; 1,2 miljard EUR aan gerecyclede kredieten en 0,1 miljard EUR afkomstig van het gebruik van terugvloeiende middelen.

(***) Indicatief bedrag op basis van marktprognoses van 16 juni 2023. Op basis van de verschillende aannames voor de ontwikkeling van de rentetarieven die worden gebruikt door de grootste agentschappen voor het schuldbeheer in Europa kan dit bedrag variëren van 17 miljard EUR tot 27 miljard EUR.

Bijlage 2 – Financiering van de faciliteit voor Oekraïne - overzicht



Bijlage 3 – Platform strategische technologieën voor Europa (STEP)

