



Brussel, 20.6.2023  
COM(2023) 337 final

2023/0201 (APP)

Voorstel voor een

**VERORDENING VAN DE RAAD**

**tot wijziging van Verordening (EU, Euratom) 2020/2093 tot bepaling van het meerjarig  
financieel kader voor de jaren 2021-2027**

## TOELICHTING

### **1. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL**

#### **1.1. Tussentijdse evaluatie en herziening van het meerjarig financieel kader**

Als onderdeel van het algemene politieke akkoord over het meerjarig financieel kader 2021-2027 heeft de Commissie in december 2020 een verklaring afgelegd waarin zij zich ertoe verbindt uiterlijk op 1 januari 2024 een evaluatie van de werking van het meerjarig financieel kader te presenteren, die in voorkomend geval vergezeld kan gaan van relevante voorstellen voor de herziening van Verordening (EU, Euratom) 2020/2093 van de Raad<sup>1</sup> (de MFK-verordening) overeenkomstig de procedures van het VWEU<sup>2</sup>.

Overeenkomstig deze toezegging en de samen met de jaarlijkse begroting 2023 aangenomen verklaring<sup>3</sup> heeft de Commissie een mededeling over de tussentijdse herziening van het meerjarig financieel kader 2021-2027<sup>4</sup> aangenomen, waarin de werking van het meerjarig financieel kader tot nu toe wordt beoordeeld en ook wordt ingegaan op de vraag of de EU-begroting gemeenschappelijke middelen kan blijven bieden om gemeenschappelijke uitdagingen aan te pakken. De conclusie luidt dat een gerichte herziening van het meerjarig financieel kader (MFK) 2021-2027 noodzakelijk is om de Unie in staat te stellen al haar doelstellingen, inclusief de meest urgente, voor eind 2027 te verwezenlijken.

Tegelijkertijd is het in december 2021 ingediende voorstel tot wijziging van Verordening (EU, Euratom) 2020/2093<sup>5</sup> achterhaald door het resultaat van de wetgevingsonderhandelingen over het sociaal klimaatfonds<sup>6</sup> en in het licht van de ongekende en onverwachte uitdagingen die zich in 2022 hebben voorgedaan, met name de gevolgen van de brute aanvalsoorlog van Rusland tegen Oekraïne en de macro-economische ontwikkelingen. Om deze redenen dient de Commissie nu een nieuw voorstel in bij het Europees Parlement en de Raad ter vervanging van het eerdere voorstel, dat te zijner tijd formeel zal worden ingetrokken.

#### **1.2 Motivering en doel van het voorstel**

De Unie wordt sinds 2020 geconfronteerd met een reeks ongekende en onverwachte uitdagingen. Niet lang na de COVID-19-pandemie werd de Unie geconfronteerd met de brute aanvalsoorlog van Rusland tegen Oekraïne en de daardoor veroorzaakte energiecrisis en inflatie- en rentepiek. Deze uitdagingen waren ten tijde van het akkoord over het MFK niet te voorzien. De Commissie heeft snel gehandeld en naast de bestaande budgettaire flexibiliteit alle beschikbare middelen gebruikt, waaronder herschikkingen en herprogrammering. De beperkte budgettaire flexibiliteit die in het MFK is ingebouwd, is echter bijna uitgeput en de

---

<sup>1</sup> Verordening (EU, Euratom) 2020/2093 van de Raad van 17 december 2020 tot bepaling van het meerjarig financieel kader voor de jaren 2021-2027 (PB L 433I van 22.12.2020, blz. 11).

<sup>2</sup> Verklaring van de Commissie over een tussentijdse evaluatie/herziening, PV(2020)2361, notulen van de 2361e vergadering van de Commissie, gehouden te Brussel (Berlaymont) op dinsdag 15 december 2020.

<sup>3</sup> Verklaring van de Europese Commissie over de evaluatie van het meerjarig financieel kader, PV(2022)2438, notulen van de 2438e vergadering van de Commissie, gehouden te Straatsburg (Winston Churchill-gebouw) op dinsdag 22 november 2022.

<sup>4</sup> COM(2023)336 van 20.6.2023.

<sup>5</sup> COM(2021)569 van 22.12.2021.

<sup>6</sup> Verordening (EU) 2023/955 van het Europees Parlement en de Raad van 10 mei 2023 tot oprichting van een sociaal klimaatfonds en tot wijziging van Verordening (EU) 2021/1060 (PB L 130 van 16.5.2023, blz. 1).

herschikkingmogelijkheden bereiken hun grenzen, waardoor het vermogen van de EU-begroting om zelfs de meest dringende uitdagingen aan te pakken, in het gedrang komt.

De geopolitieke en economische ontwikkeling heeft nieuwe uitdagingen meegebracht die meer maatregelen van de EU vergen. De Europese Unie moet haar steun aan Oekraïne op meerjaarlijkse basis bevestigen. Gezien de huidige strategische afhankelijkheden moet de dubbele transitie van Europa worden versneld, zodat de Unie veerkrachtiger wordt en opnieuw een leidende rol kan spelen in belangrijke sectoren door middel van slimme publieke en private investeringen in strategische sectoren. Om tegemoet te komen aan de gemeenschappelijke prioriteiten en behoeften van de Unie moet de langetermijnbegroting van de EU voor de periode 2024-2027 worden versterkt. Alleen zo kan de meest essentiële financiering worden verstrekt om deze uitdagingen aan te pakken.

### *1.2.1. Onwrikbare en langdurige steun aan Oekraïne: de faciliteit voor Oekraïne*

De EU-begroting heeft door middel van flexibiliteit en herprioritering enorme steun geboden, maar het MFK 2021-2027 was er niet op berekend de gevolgen van een oorlog in Europa aan te pakken. De liquiditeitsbehoeften van Oekraïne voor macrofinanciële stabiliteit blijven hoog en de investeringen in een snel herstel en een snelle wederopbouw van Oekraïne moeten geleidelijk toenemen zodra de ontwikkelingen het toelaten. Ondersteuning van de economische activiteit en wederopbouw van de basisinfrastructuur zou werkgelegenheid en inkomsten genereren, vluchtelingen perspectief bieden om naar huis terug te keren en ervoor zorgen dat minder internationale bijstand nodig is.

Om tegemoet te komen aan de onmiddellijke behoeften van Oekraïne, het herstel op korte termijn en de wederopbouw op lange termijn, stelt de Commissie een verordening voor tot instelling van een faciliteit voor Oekraïne<sup>7</sup>, een geïntegreerd en flexibel instrument met een totale maximale capaciteit van 50 miljard EUR in lopende prijzen.

De steun wordt verleend in de vorm van terugbetaalbare (leningen) en niet-terugbetaalbare steun en voorzieningen voor begrotingsgaranties. 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. Aan Oekraïne verstrekte leningen zullen worden gefinancierd door middel van aangegane leningen op de financiële markten en ondersteund door de zogenaamde “marge” van de EU-begroting, dus boven de MFK-maxima en binnen de grenzen van het maximum van de eigen middelen. De niet-terugbetaalbare steun en voorzieningen voor begrotingsgaranties zullen worden gefinancierd in het kader van een nieuw thematisch speciaal instrument, de Oekraïnereserve, dat de nodige middelen verstrekt aan de faciliteit voor Oekraïne boven de MFK-maxima. Deze flexibele aanpak is nodig om tegemoet te komen aan de veranderende behoeften van het land tot 2027.

### *1.2.2. Beheer van migratie, versterking van partnerschappen met belangrijke derde landen en aanpak van noodsituaties*

De illegale aanvalsoorlog van Rusland tegen Oekraïne heeft in de eerste plaats een verwoestend effect gehad op Oekraïne en zijn bevolking, maar heeft ook grote mondiale gevolgen gehad waarbij de veilige en betaalbare toegang van onze partners tot voedsel en

---

<sup>7</sup> COM(2023)338 van 20.6.2023.

energie in het gedrang kwam. Dit kwam bovenop een veelheid aan geopolitieke crises en natuurrampen waardoor de beschikbare middelen van rubriek 6 “Nabuurchap en internationaal beleid” flink onder druk kwamen te staan. Het vermogen van de Unie om te reageren op dringende mondiale uitdagingen en humanitaire crises in derde landen moet worden hersteld.

In een context van toegenomen mondiale economische en politieke instabiliteit neemt wereldwijd de migratie toe. Ook aan de grenzen van de Unie vertoont de migratiedruk een opwaartse trend. De EU-begroting moet dus financiële steun kunnen blijven verlenen om de onderliggende oorzaken van migratie aan te pakken, het grensbeheer te verbeteren en doeltreffende migratiepartnerschappen met derde landen te onderhouden – met zowel landen van herkomst en doorreis als landen die grote aantallen vluchtelingen opvangen.

Wat de interne dimensie van migratie en grensbeheer betreft, zal het nieuwe migratie- en asielpact<sup>8</sup>, dat zich momenteel in de fase van interinstitutioneel overleg bevindt, een nieuw en duurzaam EU-kader voor asiel- en migratiebeheer bieden. Op basis van de huidige stand van de besprekingen en in overeenstemming met de doelstelling van de medewetgevers om samen te werken aan de goedkeuring van de hervorming van de migratie- en asielregels van de EU vóór het einde van de zittingsperiode 2019-2024<sup>9</sup>, zal voor de uitvoering van het nieuwe migratie- en asielpact extra financiering nodig zijn, met name voor de screening- en grensprocedure, opvangcapaciteit, herplaatsingen en terugkeer.

De Commissie stelt derhalve voor de uitgavenmaxima van rubriek 4 “Migratie en grensbeheer” en van rubriek 6 “Nabuurchap en internationaal beleid” te verhogen met respectievelijk 1 693 miljoen EUR en 9 056 miljoen EUR voor de periode 2024-2027.

### *1.2.3. Bevordering van het concurrentievermogen op lange termijn op het gebied van strategische technologieën: het platform strategische technologieën voor Europa (STEP)*

De ontwikkeling en productie van strategische diepe digitale technologieën, schone technologieën en biotechnologieën is essentieel om de doelstellingen van de groene en de digitale transitie te verwezenlijken. In het licht van de internationale concurrentie bij de opbouw van strategische waardeketens heeft de Unie een meer structureel antwoord nodig op de investeringsbehoeften van haar industrieën in de vorm van een nieuw platform strategische technologieën voor Europa (STEP)<sup>10</sup>, dat moet bijdragen tot het behoud van een Europese voorsprong op het gebied van kritieke en opkomende technologieën die relevant zijn voor de groene en digitale transitie, van computergelateerde technologieën, waaronder micro-elektronica, kwantumcomputing en artificiële intelligentie, tot biotechnologie, biomanufacturing, nettonultechnologieën en andere schone technologieën.

Het STEP-platform zal de noodzakelijke voorwaarden scheppen voor een doeltreffender, doelmatiger en doelgerichter gebruik van de bestaande EU-fondsen. Het zal ook helpen om de bestaande financiering te richten op de relevante projecten en de uitvoering te versnellen op een deel van de gebieden die van cruciaal belang zijn voor de leiderspositie van Europa, en tegelijkertijd zorgen voor een gelijk speelveld op de eengemaakte markt en daarmee voor cohesie. Om te zorgen voor een snelle inzet van financiële steun zal het STEP-platform

---

<sup>8</sup> COM(2020)609 final van 23.9.2020.

<sup>9</sup> Gezamenlijke routekaart van het Europees Parlement en de roulerende voorzitterschappen van de Raad voor de organisatie, coördinatie en uitvoering van de tijdelijk voor de onderhandelingen tussen de medewetgevers over het CEAS en het nieuwe Europese migratie- en asielpact.

<sup>10</sup> COM(2023)335 van 20.6.2023.

bestaande EU-instrumenten versterken en benutten, de besteding van de cohesiebeidsmiddelen versnellen en ervoor zorgen dat InvestEU, het Innovatiefonds en de Europese Innovatieraad maximaal worden gebruikt voor Europese strategische technologieën.

Het mondiale landschap is veranderd. Rusland vormt een bedreiging voor de veiligheid van Europa, en dat zal de komende jaren zo blijven. Daarom zal het STEP het onderzoeksonderdeel van 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 strategische autonomie van de Unie.

Om de investeringscapaciteit die specifiek is gericht op de prioriteit van strategische technologieën te vergroten, moet het STEP-platform in de periode 2024-2027 worden ondersteund door verhogingen van de begroting van InvestEU, het Innovatiefonds, de Europese Innovatieraad in het kader van Horizon Europa en het Europees Defensiefonds. De uitgavenniveaus van de desbetreffende MFK-maxima (rubriek 1 “Eengemaakte markt, innovatie en digitaal beleid”, rubriek 3 “Natuurlijke hulpbronnen en milieu” en rubriek 5 “Veiligheid en defensie”) moeten derhalve waar nodig worden verhoogd.

#### *1.2.4. Een duurzame oplossing voor de financieringskosten van NextGenerationEU*

De onverwachte en scherpe stijging van de rente en de termijnkoersen sinds 2022 als gevolg van een strakker monetair beleid om de inflatie te beteugelen, heeft gevolgen voor alle emittenten van obligaties, en dus ook voor de EU. Zo zullen de financieringskosten die ten laste komen van de begroting van de Unie als gevolg van leningen voor NextGenerationEU, naar verwachting hoger zijn dan de ramingen ten tijde van de vaststelling van het meerjarig financieel kader<sup>11</sup>.

De financieringskosten van NextGenerationEU verschillen van nature van de “traditionele” EU-uitgavenprogramma’s. Zij zijn sterk afhankelijk van renteschommelingen. Bovendien is tot 2026 sprake van extra volatiliteit als gevolg van onzekerheden over de timing van de te lenen bedragen, die grotendeels afhangen van de uitbetalingen voor de herstel- en veerkrachtfaciliteit.

Tegelijkertijd kunnen de rente-uitgaven na de uitgifte van de obligaties niet worden uitgesteld, herpland of geannuleerd. Hoewel het bestaande rechtskader voorziet in de nodige mechanismen om ervoor te zorgen dat de Unie haar verplichtingen jegens obligatiehouders in alle omstandigheden nakomt, moet de EU-begroting worden uitgerust met de middelen en instrumenten om deze kosten zo efficiënt mogelijk te betalen.

Er is dus een specifiek flexibiliteitsmechanisme nodig om deze volatiliteit aan te pakken. Er moet een nieuw thematisch speciaal instrument (het “EURI-instrument”) worden ingesteld, bovenop de MFK-maxima, tot het einde van het MFK, met als enig doel de financieringskosten van NextGenerationEU te dekken die hoger liggen dan de oorspronkelijk in 2020 geplande bedragen onder het uitgavenmaximum van rubriek 2b.

#### *1.2.5. 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.

---

<sup>11</sup> Gezamenlijke verklaring van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie over de behandeling in het MFK 2021-2027 van rentelasten en terugbetalingen in het kader van NGEU, PB C 444I van 22.12.2020, blz. 4.

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. Het Europese bestuur zal niet in staat zijn om een almaar stijgend aantal taken uit te voeren met de huidige middelen.

De hoge inflatie heeft ernstige gevolgen voor de administratieve uitgaven. Ondanks uitzonderlijke inspanningen om de administratieve uitgaven te herprioriteren en de kosten te beperken, zullen de huidige maxima van rubriek 7 “Europees openbaar bestuur” als gevolg van de inflatoire druk niet volstaan om de behoeften te dekken.

Om te voldoen aan de wettelijke verplichtingen van de instellingen en om de extra verantwoordelijkheden na te komen die de medewetgevers aan de Commissie hebben toegewezen, moet het maximum van rubriek 7 “Europees openbaar bestuur” met 1 621 miljoen EUR worden verhoogd, inclusief een verhoging van het submaximum “Administratieve uitgaven van de instellingen” met 1 331 miljoen EUR.

#### *1.2.6. Versterking van de capaciteit van de begroting van de Unie om te reageren op crises en onvoorziene ontwikkelingen*

De reserve voor solidariteit en noodhulp (SEAR), een thematisch speciaal instrument om noodsituaties in lidstaten en niet-EU-landen aan te pakken, staat sinds 2021 onder zware druk. Gezien het toenemende aantal en de omvang van grote natuurrampen, met name als gevolg van klimaatverandering, en van humanitaire crises, moet het jaarlijkse bedrag van de reserve voor solidariteit en noodhulp worden verhoogd.

Aangezien de begrotingsmarges in de allereerste jaren van het MFK grotendeels zijn uitgeput, was het noodzakelijk een beroep te doen op het flexibiliteitsinstrument voor vrijwel het volledige beschikbare bedrag. De hoge druk in alle uitgavenrubrieken tot het einde van het MFK vereist een verhoging van het flexibiliteitsinstrument om ervoor te zorgen dat de EU-begroting kan inspelen op onvoorziene behoeften die zich kunnen voordoen.

## **2. JURIDISCHE ELEMENTEN VAN HET VOORSTEL**

### **• Rechtsgrondslag**

Artikel 312 VWEU vormt de rechtsgrondslag voor de vaststelling van het meerjarig financieel kader.

### **• Subsidiariteit**

Het initiatief valt onder een beleidsterrein waarop de EU (op grond van artikel 312 VWEU) exclusief bevoegd is. Het subsidiariteitsbeginsel is daarom niet van toepassing.

### **• Evenredigheid**

Het voorstel is in overeenstemming met het evenredigheidsbeginsel: het is immers beperkt tot het minimum dat vereist is om de genoemde doelstellingen op Europees niveau te verwezenlijken en gaat niet verder dan wat daarvoor nodig is. De wijzigingen staan in verhouding tot de aanzienlijke reeks onverwachte gebeurtenissen en nieuwe uitdagingen die zich sinds de vaststelling van Verordening (EU, Euratom) 2020/2093 in december 2020 hebben voorgedaan.

### **• Verband met het in behandeling zijnde voorstel**

Dit voorstel tot wijziging van Verordening (EU, Euratom) 2020/2093 vervangt het voorstel van 22 december 2021 (COM(2021)569), dat zal worden ingetrokken.

### **3. GEDETAILEERDE TOELICHTING BIJ DE SPECIFIEKE BEPALINGEN VAN HET VOORSTEL**

#### **Hoofdstuk 1 – Algemene bepalingen**

##### *Artikel 2 - Inachtneming van de maxima van het MFK*

In artikel 2, eerste alinea, wordt verwezen naar bijlage I met de tabel van de maxima van het meerjarig financieel kader. Bijlage I bij de verordening wordt vervangen door de bijlage bij dit voorstel.

In artikel 2, lid 2, wordt de eerste alinea gewijzigd om de verwijzing naar het “EURI-instrument” (nieuw artikel 10 bis) en de “Oekraïnereserve” (nieuw artikel 10 ter) in te voeren, met het uitgangspunt dat deze instrumenten niet in het meerjarig financieel kader zijn opgenomen en dat de financiering ervan boven de maxima van het meerjarig financieel kader wordt verstrekt, zowel voor vastleggings- als voor overeenkomstige betalingskredieten.

Artikel 2, lid 3, is in december 2022 gewijzigd<sup>12</sup> als onderdeel van een uitzonderlijk steunpakket voor Oekraïne om de beschikbaarstelling van garanties voor financiële bijstand aan Oekraïne voor de jaren 2023 en 2024 mogelijk te maken boven de MFK-maxima. Dit lid wordt nogmaals gewijzigd om de budgettaire dekking van de marge uit te breiden tot de garantie voor financiële bijstand aan Oekraïne in de vorm van leningen, die tot 2027 beschikbaar is in het kader van de voorgestelde faciliteit voor Oekraïne. Indien de Unie de terugbetalingsverplichtingen uit de begrotingsmiddelen moet nakomen ingeval Oekraïne nalaat de verschuldigde betaling tijdig te verrichten, zullen de nodige bedragen boven de maxima van het meerjarig financieel kader beschikbaar worden gesteld, binnen de grenzen van het maximum van de eigen middelen.

#### **Hoofdstuk 3 - Speciale instrumenten**

##### **Afdeling 1 - Thematische speciale instrumenten**

##### *Artikel 9 – Reserve voor solidariteit en noodhulp*

Lid 2 wordt gewijzigd om het nieuwe jaarlijkse maximumbedrag van de reserve voor solidariteit en noodhulp op te nemen; het wordt verhoogd tot 1 739 miljoen EUR (in prijzen van 2018).

##### *Artikel 10 bis – EURI-instrument*

Dit nieuwe artikel wordt ingevoegd om te voorzien in het “EURI-instrument”, een nieuw thematisch speciaal instrument.

De specifieke uitgavenposten waarvoor het EURI-instrument kan worden gebruikt, zijn de rentebetalingen en couponbetalingen die verschuldigd zijn uit hoofde van de op de kapitaalmarkten geleende middelen overeenkomstig artikel 5, lid 2, van het eigenmiddelenbesluit (EU, Euratom) 2020/2053<sup>13</sup>, die overeenkomen met de financieringskosten van leningen van NextGenerationEU voor niet-terugbetaalbare en terugbetaalbare steun via financieringsinstrumenten.

---

<sup>12</sup> Verordening (EU, Euratom) 2022/2496 van de Raad van 15 december 2022 tot wijziging van Verordening (EU, Euratom) 2020/2093 tot bepaling van het meerjarig financieel kader voor de jaren 2021-2027 (PB L 325 van 20.12.2022, blz. 11).

<sup>13</sup> Besluit (EU, Euratom) 2020/2053 van de Raad van 14 december 2020 betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Unie en tot intrekking van Besluit 2014/335/EU, Euratom (PB L 424 van 15.12.2020, blz. 1).

De beschikbaarstelling van middelen uit het EURI-instrument moet plaatsvinden wanneer de kosten van leningen van NextGenerationEU in een bepaald jaar hoger zijn dan de in december 2020 geplande bedragen.

Met het oog op de rechtszekerheid moeten de specifieke bedragen die zijn vastgesteld als drempels voor de beschikbaarstelling van middelen uit het EURI-instrument voor de jaren 2024, 2025, 2026 en 2027 uitdrukkelijk in absolute waarde worden vermeld in Verordening (EU, Euratom) 2020/2093.

	2024 <sup>14</sup>	2025 <sup>15</sup>	2026 <sup>16</sup>	2027 <sup>17</sup>
Jaarlijkse drempel in lopende prijzen (miljoen EUR)	2 071,4	2 677,8	3 744,6	4 980,3
Jaarlijkse drempel in prijzen van 2018 (miljoen EUR) <i>omgerekend op basis van de in artikel 4, lid 2, van de MFK-verordening bedoelde vaste deflator van 2 % per jaar.</i>	1 840,0	2 332,0	3 196,0	4 168,0

Het EURI-instrument zal alle bedragen van de financieringskosten van NextGenerationEU dekken die deze drempels overschrijden.

Gezien de onzekerheid over de ontwikkeling van de parameters die de financieringskosten van NextGenerationEU bepalen (timing van de feitelijke uitbetalingen van niet-terugbetaalbare steun en ontwikkeling van de rentetarieven), is het niet mogelijk een vast maximumbedrag voor het EURI-instrument vast te stellen.

De beschikbaarstelling van middelen uit het EURI-instrument vindt plaats in het kader van de jaarlijkse begrotingsprocedure (begroting en/of gewijzigde begroting) en de kredieten zullen boven de MFK-maxima worden opgenomen, zowel voor vastleggings- als voor overeenkomstige betalingskredieten.

#### *Artikel 10 ter – Oekraïnereserve*

Dit nieuwe artikel wordt ingevoegd om te voorzien een nieuw thematisch speciaal instrument: de “Oekraïnereserve”.

De Oekraïnereserve is bestemd voor uitgaven voor niet-terugbetaalbare steun en voorzieningen voor begrotingsgaranties voor Oekraïne in het kader van de voorgestelde “faciliteit voor Oekraïne”, waarbij de nodige flexibiliteit wordt geboden om tegemoet te komen aan de veranderende behoeften van Oekraïne.

<sup>14</sup> Financiële programmering voor de jaren 2024-2027 na de vaststelling van de begroting voor 2023, zoals bepaald in artikel 41, lid 2, van het Financieel Reglement en punt 26 van het Interinstitutioneel Akkoord van 16 december 2020 tussen het Europees Parlement, de Raad van de Europese Unie en de Europese Commissie betreffende begrotingsdiscipline, samenwerking in begrotingszaken en goed financieel beheer, alsmede betreffende nieuwe eigen middelen, met inbegrip van een routekaart voor de invoering van nieuwe eigen middelen (PB L 433 I van 22.12.2020, blz. 28), zoals meegedeeld aan het Europees Parlement en de Raad op 24 februari 2023.

<sup>15</sup> SEC(2023)250, Statement of estimates of the European Commission for the financial year 2024 (Preparation of the 2024 Draft Budget), Part II Financial Programming.

<sup>16</sup> Ibidem.

<sup>17</sup> Ibidem.



De beschikbaarstelling van middelen uit de Oekraïnereserve moet elk jaar plaatsvinden in het kader van de jaarlijkse begrotingsprocedure (begroting en/of gewijzigde begroting), rekening houdend met de beste behoefteramingen in het licht van de oorlogsontwikkelingen, de macrofinanciële prestaties van Oekraïne, de absorptiecapaciteit en de houdbaarheid van de schuld. De kredieten zullen boven de MFK-maxima worden opgenomen, zowel voor de vastleggings- als voor de overeenkomstige betalingskredieten.

Om de Unie en Oekraïne voldoende programmeerbaarheid te bieden voor de uitvoering van de faciliteit voor Oekraïne, moet de Oekraïnereserve een maximumbedrag voor de periode 2024-2027 omvatten, alsook jaarlijkse indicatieve minimumbedragen. Om ervoor te zorgen dat het in artikel 3, lid 1, van Besluit (EU, Euratom) 2020/2053 van de Raad vastgestelde maximum van de eigen middelen in acht wordt genomen, moeten ook maximumbedragen worden vastgesteld die jaarlijks beschikbaar kunnen worden gesteld voor de Oekraïnereserve in de periode 2024-2027.

Met het oog op de samenhang met de uitvoering van de faciliteit voor Oekraïne moeten de bedragen in lopende prijzen worden uitgedrukt, hoewel het MFK 2021-2027 in prijzen van 2018 is vastgesteld.

## Afdeling 2 - Niet-thematische speciale instrumenten

### Artikel 12 - Flexibiliteitsinstrument

Lid 1 wordt gewijzigd om het nieuwe jaarlijkse maximumbedrag van het flexibiliteitsinstrument op te nemen; het wordt verhoogd tot 1 562 miljoen EUR (in prijzen van 2018).

## 4. GEVOLGEN VOOR DE BEGROTING

### 4.1. Verhoging van de uitgavenmaxima voor de jaren 2024 tot en met 2027

Het voorstel heeft de volgende gevolgen voor de jaarlijkse maxima voor vastleggingskredieten van de rubrieken 1, 3, 4, 5, 6 en 7, inclusief het submaximum voor de administratieve uitgaven van de instellingen, die worden verhoogd met de volgende bedragen (in prijzen van 2018):

	<i>miljoen EUR</i>			
Verhoging van de maxima voor vastleggingskredieten	2024	2025	2026	2027
Rubriek 1 Eengemaakte markt, innovatie en digitaal beleid	777	762	748	733
Rubriek 3 Natuurlijke hulpbronnen en milieu	1 110	1 088	1 067	1 046
Rubriek 4 Migratie en grensbeheer		264	464	965
Rubriek 5 Veiligheid en defensie	333	327	320	313
Rubriek 6 Nabuurchap en	2 331	2 286	2 241	2 198

internationaal beleid				
Rubriek 7	132	333	556	600
Europees openbaar bestuur				
<i>Submaximum</i> <i>Administratieve uitgaven</i> <i>van de instellingen</i>	110	285	464	472
Totale verhoging vastleggingskredieten	4 683	5 060	5 396	5 855

Rekening houdend met het mechanisme voor de aanpassing van de betalingsmaxima in het kader van het enkelvoudig marge-instrument (artikel 11), vereist dit voorstel een verhoging van het maximum van het MFK voor betalingskredieten in 2026 en 2027, zoals hieronder nader wordt beschreven (in prijzen van 2018).

	<i>miljoen EUR</i>			
	2024	2025	2026	2027
Verhoging van het maximum voor betalingskredieten			7 725	2 772

De jaarlijkse uitgavenmaxima in vastleggings- en betalingskredieten van het MFK 2021-2027 moeten dus voor de jaren 2024-2027 worden gewijzigd, en bijlage I bij Verordening (EU, Euratom) 2020/2093 moet dienovereenkomstig worden gewijzigd.

#### **4.2. Speciale instrumenten**

Speciale instrumenten, waaronder de in dit voorstel opgenomen nieuwe speciale instrumenten “EURI-instrument” en “Oekraïnereserve”, worden ingezet overeenkomstig de procedures van Verordening (EU, Euratom) 2020/2093 en, in voorkomend geval, de desbetreffende basishandelingen.

Aangezien uitgaven in verband met speciale instrumenten “boven” de uitgavenmaxima van het meerjarig financieel kader worden opgenomen, heeft dit voorstel in dit verband geen onmiddellijke gevolgen voor de begroting.

Voorstel voor een

## **VERORDENING VAN DE RAAD**

### **tot wijziging van Verordening (EU, Euratom) 2020/2093 tot bepaling van het meerjarig financieel kader voor de jaren 2021-2027**

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 312,

Gezien het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie, en met name artikel 106 bis,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Gezien de goedkeuring van het Europees Parlement<sup>18</sup>,

Na toezending van het ontwerp van wetgevingshandeling aan de nationale parlementen,

Handelend volgens een bijzondere wetgevingsprocedure,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) De Commissie heeft na de eerste jaren van uitvoering een evaluatie gepresenteerd van de werking van het meerjarig financieel kader (MFK) voor de jaren 2021-2027 zoals vastgesteld bij Verordening (EU, Euratom) 2020/2093 van de Raad<sup>19</sup>, inclusief een beoordeling van de houdbaarheid van de uitgavenplafonds<sup>20</sup>.
- (2) Sinds december 2020 wordt de Unie geconfronteerd met een reeks ongekende en onverwachte uitdagingen. De Unie heeft snel gehandeld en alle haar ter beschikking staande middelen gebruikt, maar de beperkte budgettaire flexibiliteit die in het MFK 2021-2027 is ingebouwd, is bijna uitgeput, waardoor het vermogen van de EU-begroting om zelfs de meest dringende uitdagingen aan te pakken, in het gedrang komt.
- (3) In de eerste jaren van de uitvoering van het MFK zijn op grote schaal speciale instrumenten gebruikt om meerdere uitdagingen aan te pakken. De noodzaak om verdere actie te ondernemen blijft bestaan, terwijl de beschikbare begrotingsmiddelen om dergelijke situaties in de resterende periode van het MFK het hoofd te bieden, uiterst beperkt zijn.
- (4) De EU-begroting moet de Unie in staat stellen de nodige beleidsmaatregelen in reactie op nieuwe uitdagingen te treffen en te voldoen aan wettelijke verplichtingen die niet binnen de bestaande maxima en evenmin door de uitgeputte flexibiliteit kunnen worden opgevangen. De uitgavenmaxima in vastleggingskredieten voor de rubrieken

---

<sup>18</sup> PB C [...] van [...], blz. [...].

<sup>19</sup> Verordening (EU, Euratom) 2020/2093 van de Raad van 17 december 2020 tot bepaling van het meerjarig financieel kader voor de jaren 2021-2027 (PB L 433I van 22.12.2020, blz. 11).

<sup>20</sup> COM(2023)336 van 20.6.2023.

1, 3, 5, 6 en 7, inclusief het submaximum voor administratieve uitgaven van de instellingen voor de jaren 2024, 2025, 2026 en 2027, en het maximum voor rubriek 4 voor de jaren 2025, 2026 en 2027, moeten derhalve worden verhoogd. Bijgevolg moeten de uitgavenmaxima in betalingskredieten voor de jaren 2026 en 2027 worden verhoogd.

- (5) Door de illegale aanvalsoorlog van Rusland tegen Oekraïne woedt er opnieuw een oorlog op het Europese continent. De Unie zal Oekraïne blijven steunen zolang dat nodig is en zal het land vastberaden helpen op zijn Europees traject. Daartoe hebben het Europees Parlement en de Raad Verordening (EU) [XXX] [faciliteit voor Oekraïne]<sup>21</sup> vastgesteld als reactie van de Unie ter ondersteuning van de macrofinanciële stabiliteit, wederopbouw en modernisering van Oekraïne, en ter ondersteuning van de hervormingsinspanningen van Oekraïne in het kader van zijn EU-toetredingstraject.
- (6) Gezien de onzekerheden in verband met de Russische aanvalsoorlog moet de faciliteit voor Oekraïne een flexibel instrument zijn om tot 2027 voldoende steun in passende vorm te bieden. De steun in het kader van de faciliteit voor Oekraïne moet worden verleend in de vorm leningen, niet-terugbetaalbare steun en voorzieningen voor begrotingsgaranties.
- (7) Voor het deel van de steun van de faciliteit voor Oekraïne dat in de vorm van leningen wordt verstrekt, is het passend de bestaande begrotingsgarantie van de Unie tot 2027 te verlengen ter dekking van de financiële bijstand die aan Oekraïne ter beschikking wordt gesteld. Bijgevolg moet het mogelijk zijn de nodige kredieten in de begroting van de Unie beschikbaar te stellen boven de tot eind 2027 beschikbare maxima van het MFK voor financiële bijstand aan Oekraïne.
- (8) Voor het deel van de steun van de faciliteit voor Oekraïne dat wordt verleend in de vorm van niet-terugbetaalbare steun en voorzieningen voor begrotingsgaranties, moeten de kredieten worden verstrekt via een nieuw thematisch speciaal instrument, de “Oekraïnereserve”. De vastleggingskredieten en de bijbehorende betalingskredieten moeten jaarlijks beschikbaar worden gesteld in het kader van de in artikel 314 VWEU beschreven begrotingsprocedure, boven de maxima van het MFK.
- (9) Met het oog op de programmeerbaarheid van de faciliteit voor Oekraïne en de ordelijke ontwikkeling van de uitgaven is het passend indicatieve jaarlijkse minimumbedragen en maximumbedragen vast te stellen die in de periode 2024-2027 elk jaar beschikbaar kunnen worden gesteld voor de Oekraïnereserve.
- (10) Sinds 2022 zien de Unie en de meeste grote economieën een stijging van de rentetarieven voor alle emittenten van obligaties, waaronder de Unie. Bijgevolg zullen de financieringskosten voor de leningen in het kader van het herstelinstrument voor de Europese Unie (“NextGenerationEU”) die op grond van artikel 5, lid 2, van Besluit (EU, Euratom) 2020/2053<sup>22</sup> ten laste van de begroting van de Unie komen, naar verwachting hoger liggen dan de ramingen die aanvankelijk waren geprogrammeerd onder de MFK-maxima op het moment van de vaststelling ervan in december 2020.

---

<sup>21</sup> PB [...] van [...], blz. [...].

<sup>22</sup> Besluit (EU, Euratom) 2020/2053 van de Raad van 14 december 2020 betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Unie en tot intrekking van Besluit 2014/335/EU, Euratom (PB L 424 van 15.12.2020, blz. 1).

- (11) Gezien de onzekerheid omtrent de toekomstige ontwikkeling van de rentetarieven en om onnodige druk op programma's van de Unie te voorkomen, is het passend een nieuw thematisch speciaal instrument in te stellen ter dekking van alle financieringskosten voor leningen in het kader van NextGenerationEU die de oorspronkelijk geprogrammeerde bedragen overschrijden. De nodige vastleggingskredieten en bijbehorende betalingskredieten in de begroting van de Unie moeten boven de maxima van het MFK beschikbaar worden gesteld.
- (12) De reserve voor solidariteit en noodhulp en het flexibiliteitsinstrument moeten worden versterkt om ervoor te zorgen dat de Unie tot 2027 over voldoende capaciteit beschikt om op onvoorziene omstandigheden te reageren.
- (13) In het licht van deze onverwachte gebeurtenissen en nieuwe uitdagingen moet het MFK worden herzien en moet Verordening (EU, Euratom) 2020/2093 dienovereenkomstig worden gewijzigd.
- (14) De wijzigingen van Verordening (EU, Euratom) 2020/2093 laten de verplichting om de in artikel 3, lid 1, en artikel 6 van Besluit (EU, Euratom) 2020/2053 van de Raad vastgestelde maxima van de eigen middelen in acht te nemen onverlet,

HEEFT DE VOLGENDE VERORDENING VASTGESTELD:

#### *Artikel 1*

Verordening (EU, Euratom) 2020/2093 wordt als volgt gewijzigd:

- 1) Artikel 2 wordt als volgt gewijzigd:
  - a) in lid 2 wordt de eerste alinea vervangen door:

“2. Indien een beroep moet worden gedaan op de middelen van de in de artikelen 8, 9, 10, 10 bis, 10 ter en 12 bedoelde speciale instrumenten, worden in de begroting vastleggingskredieten en bijbehorende betalingskredieten opgenomen boven de desbetreffende MFK-maxima.”;
  - b) in lid 3 wordt de tweede alinea vervangen door:

“Indien gebruik moet worden gemaakt van een garantie voor financiële bijstand aan Oekraïne die beschikbaar is voor de jaren 2023 tot en met 2027 en is goedgekeurd overeenkomstig artikel 220, lid 1, van het financieel reglement, wordt het benodigde bedrag ter beschikking gesteld boven de MFK-maxima.”.
- 2) In artikel 9 wordt lid 2 vervangen door:

“2. De reserve voor solidariteit en noodhulp mag een jaarlijks maximumbedrag van 1 739 miljoen EUR (in prijzen van 2018) niet overschrijden. Elk in jaar n niet gebruikt deel van het jaarlijkse bedrag kan tot jaar n+1 worden gebruikt. Het deel van het jaarlijkse bedrag uit het voorgaande jaar wordt het eerst aangesproken. Elk deel van het bedrag van jaar n dat in jaar n+1 niet is gebruikt, vervalt.”.
- 3) De volgende artikelen worden ingevoegd:

#### *“Artikel 10 bis EURI-instrument*

1. Het EURI-instrument mag worden gebruikt voor de financiering van de extra kosten indien in een bepaald jaar de kosten van de rentebetalingen en couponbetalingen die verschuldigd zijn uit hoofde van de overeenkomstig artikel 5, lid 2, van Besluit (EU,

Euratom) 2020/2053 op de kapitaalmarkten geleende middelen, hoger zijn dan de volgende bedragen (in prijzen van 2018):

- 2024 – 1 840 miljoen EUR;
- 2025 – 2 332 miljoen EUR;
- 2026 – 3 196 miljoen EUR;
- 2027 – 4 168 miljoen EUR.

2. Het Europees Parlement en de Raad kunnen middelen uit het EURI-instrument ter beschikking stellen in het kader van de in artikel 314 VWEU beschreven begrotingsprocedure.

#### *Artikel 10 ter Oekraïnereserve*

1. De Oekraïnereserve mag uitsluitend worden ingezet voor de financiering van uitgaven in het kader van [de verordening inzake de faciliteit voor Oekraïne] en heeft tot doel ten minste 2 500 miljoen EUR in lopende prijzen als jaarlijks indicatief bedrag beschikbaar te stellen.
2. De Oekraïnereserve mag voor de periode 2024-2027 niet meer bedragen dan 50 000 miljoen EUR in lopende prijzen. Het jaarlijkse bedrag dat in een bepaald jaar uit de Oekraïnereserve beschikbaar wordt gesteld, mag niet meer bedragen dan 16 700 miljoen EUR in lopende prijzen.
3. Het Europees Parlement en de Raad kunnen middelen uit de Oekraïnereserve ter beschikking stellen in het kader van de in artikel 314 VWEU beschreven begrotingsprocedure.”.
- 4) In artikel 12 wordt lid 1 vervangen door:  
“1. Het flexibiliteitsinstrument kan worden gebruikt voor de financiering, voor een bepaald begrotingsjaar, van specifieke, onvoorziene uitgaven in vastleggingskredieten en de overeenkomstige betalingskredieten die niet op een andere wijze kunnen worden gefinancierd binnen de grenzen van de voor een of meer andere rubrieken beschikbare maxima. Het jaarlijks bedrag voor het flexibiliteitsinstrument bedraagt maximaal 1 562 miljoen EUR (in prijzen van 2018).”.
- 5) Bijlage I wordt vervangen door de bijlage bij deze verordening.

#### *Artikel 2*

Deze verordening treedt in werking op de twintigste dag na die van de bekendmaking ervan in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.

Deze verordening is verbindend in al haar onderdelen en is rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat.

Gedaan te Brussel,

*Voor de Raad*  
*De voorzitter*