



Brüssel, den 10.10.2018
COM(2018) 687 final

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN
RAT**

Langfristige Prognose der Zu- und Abflüsse des EU-Haushalts (2019-2023)

1. EINLEITUNG

Dieser Bericht enthält eine langfristige Prognose der Zu- und Abflüsse für die kommenden fünf Jahre (2019–2023) gemäß Artikel 247 Absatz 1 Buchstabe c der Haushaltsordnung¹. Bei der Analyse wird den Grundsätzen und Bedingungen Rechnung getragen, die im Entwurf des zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich abzuschließenden Austrittsabkommens² festgelegt sind. Wie sich ein Scheitern des Abschlusses oder der Ratifizierung des Austrittsabkommens auf die langfristige Prognose auswirken würde, wird in der Analyse nicht bewertet.

In der Prognose werden die Elemente des laufenden Finanzrahmens sowie der nächsten Finanzrahmen erfasst. Sie basiert auf der Höhe der im Haushaltsplanentwurf (HE) 2019 und der beigefügten Finanzplanung für 2020 angegebenen Mittel für Verpflichtungen für die Jahre 2019 und 2020. Für die Jahre 2021 bis 2023 werden die im Vorschlag der Kommission für den nächsten mehrjährigen Finanzrahmen (MFR)³ aufgeführten Mittel für Verpflichtungen berücksichtigt.

Neue Informationen im Anschluss an den MFR-Vorschlag vom 2. Mai 2018 spiegeln sich auch in den bis zum 31. Juli 2018 vorgelegten aktualisierten Prognosen der Mitgliedstaaten für die Ausführung der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds⁴ (ESI-Fonds) im Zeitraum 2014–2020, den Änderungen des Haushaltsplans 2018 (d. h. im Entwurf des Berichtigungshaushaltsplans Nr. 5⁵ und in den Ergebnissen der globalen Mittelübertragung) sowie im Berichtungsschreiben Nr. 1 zum Entwurf des Haushaltsplans 2019 wider. Auch die am 12. September 2018 angekündigten Initiativen⁶ zur weiteren Stärkung der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache und der Asylagentur der Europäischen Union fanden Berücksichtigung.

2. ERGEBNISSE DER PROGNOSE

2.1. Mittel für Zahlungen

2.1.1. Zahlungen bis zum Ende der Laufzeit des aktuellen MFR (2019–2020)

Für das Jahr 2019 entsprechen die prognostizierten Mittel für Zahlungen den im Haushaltsplanentwurf 2019 (und den im Berichtungsschreiben Nr. 1) vorgeschlagenen Werten. Die Bewertung der Mittel für Zahlungen für das Jahr 2020 erfolgte unter Berücksichtigung des Haushaltsvollzugs im Zeitraum 2014–2017 und in der ersten Jahreshälfte 2018 sowie der zum Zeitpunkt der Aufstellung des Haushaltsplanentwurfs 2019 verfügbaren Informationen und der aktualisierten Prognosen der Mitgliedstaaten für die Ausführung der ESI-Fonds 2014–2020. Für das letzte Jahr des laufenden MFR wird erwartet, dass alle Ausgabenprogramme voll zur Wirkung

¹ Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union und Anwendungsbestimmungen, Verordnung (EU, Euratom) 2018/1046 vom 30. Juli 2018.

² TF50(2018) 33 – Kommission an die EU-27, 28. Februar 2018.

³ COM(2018) 321 bis 328 vom 2.5.2018.

⁴ Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), Europäischer Sozialfonds (ESF), Kohäsionsfonds, Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) und Europäischer Meeres- und Fischereifonds (EMFF).

⁵ COM(2018) 537 vom 10. Juli 2018.

⁶ COM(2018) 631 final vom 12.9.2018 und COM(2018) 633 final vom 12.9.2018.

kommen. Der Großteil der kohäsionspolitischen Programme für den Zeitraum 2007–2013 wird voraussichtlich bis Ende 2019 abgeschlossen sein.

2.1.2. Mittel für Zahlungen im nächsten MFR (2021–2023)

Durch die vorausgeschätzten Mittel für Zahlungen in den Jahren 2021 und 2022 wird die Vereinbarkeit mit der Eigenmittelobergrenze von 1,20 % des Bruttonationaleinkommens (BNE) der EU sichergestellt. Die Kommission hat zwar die Anhebung der Eigenmittelobergrenze vorgeschlagen, um der BNE-Bemessungsgrundlage für 27 Mitgliedstaaten Rechnung zu tragen, die derzeit gültige Obergrenze kann jedoch aufgrund des langwierigen Ratifizierungsprozesses des neuen Eigenmittelbeschlusses weiterhin Anwendung finden.

Zu Beginn des nächsten Programmplanungszeitraums (2021–2022) ließen sich die noch abzuwickelnden Mittelbindungen (RAL für *Reste à liquider*) der vorherigen Finanzrahmen durch die Hälfte aller Mittel für Zahlungen (51 %) decken. Weitere 35 % der Zahlungen würden nichtgetrennte Mitteln abdecken, wobei die Zahlungen unmittelbar den Mittelbindungen folgen (erste Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik, Ausgaben in Rubrik 7 „Europäische öffentliche Verwaltung“, Zuschuss für dezentrale Agenturen). Die übrigen 14 % würden sich aus der Einführung der neuen Generation von Ausgabenprogrammen ergeben.

Ab 2023 würde mehr als die Hälfte der noch abzuwickelnden Mittelbindungen des Zeitraums vor 2021 ausgezahlt, sodass sich der Anteil der Zahlungen aus Mittelbindungen vor 2021 verringert. Parallel dazu wird davon ausgegangen, dass die Durchführung der Programme für den Zeitraum 2021–2027 bei einer deutlichen Erhöhung des Zahlungsniveaus im Jahr 2023 im Vergleich zu den ersten beiden Jahren (68 % der gesamten Mittel für Zahlungen gegenüber 45 % im Jahr 2021) das normale Tempo erreicht.

2.1.3. Aufgehobene Mittelbindungen

Für den Zeitraum 2019–2023 werden Aufhebungen in Höhe von insgesamt 6,4 Mrd. EUR prognostiziert. Rund zwei Drittel der Aufhebungen (4,3 Mrd. EUR) beziehen sich auf die Programme des Zeitraums 2014–2020, während die Aufhebungen der RAL vor 2014 genauso wie die Zahlungen zur Abwicklung dieser RAL schrittweise auslaufen. Im Hinblick auf die im Vorschlag für den MFR 2021–2027 angegebenen Mittelbindungen werden keine Aufhebungen erwartet.

Die Höhe der aufgehobenen Mittelbindungen hängt von der Rubrik ab, da die Prognose unter Berücksichtigung der bereits erfolgten Aufhebungen sowie der zum Zeitpunkt der Aufstellung des Haushaltsplanentwurfs 2019 ermittelten Aufhebungen erstellt wird. Grundsätzlich werden Aufhebungen für die gesamte Dauer des Programmplanungszeitraums prognostiziert. Da für die meisten Programme und Maßnahmen keine automatischen Aufhebungsregeln vorhanden sind, hätte eine jährliche Aufschlüsselung der Aufhebungen einen höchst approximativen Charakter. Um die Höhe der aufgehobenen Mittelbindungen nur bis zum Jahr 2023 abzuschätzen, wurden die aufgehobenen RAL zum Ende des Jahres 2018 im Verhältnis zu den entsprechenden jährlichen Zahlungen aufgeschlüsselt. Mögliche Aufhebungen der Mittel für Verpflichtungen für die Jahre 2019 und 2020 würden meist nach 2023 erfolgen, und zwar entsprechend dem allgemeinen Zyklus für den Abschluss der Programme.

Für die ESI-Fonds 2014–2020 wird eine spezifische Prognose erstellt, die die Erfahrungen mit dem Abschluss der Programme für die Jahre 2007 bis 2013 sowie den voraussichtlichen Zeitpunkt der Aufhebung berücksichtigt. Aufgrund des Umstands, dass das tatsächliche Jahr der Aufhebung von den jeweiligen Schlussterminen der einzelnen Mitgliedstaaten abhängt, und in Anbetracht der geltenden N+3-Aufhebungsregeln dürften sich die Aufhebungen auf die Jahre 2024 bis 2026 erstrecken. Somit ergeben sich keine Auswirkungen auf den Prognosezeitraum des vorliegenden Berichts.

2.1.4. Entwicklung der Höhe der noch zur Zahlung anstehenden Mittelbindungen (RAL)

Die RAL zu Beginn des Berichtszeitraums werden voraussichtlich bei rund 276 Mrd. EUR liegen und zum Ende des laufenden Finanzrahmens 295 Mrd. EUR betragen. Bis Ende 2023 werden sie auf rund 314 Mrd. EUR geschätzt, was zu einem Nennwertzuwachs von 14 % über die fünf analysierten Jahre führt. Die jährliche Entwicklung des RAL-Volumens verläuft jedoch nicht gleichmäßig, da sich die RAL in Abhängigkeit vom Verhältnis der jährlichen Mittel für Zahlungen zu den jährlichen Mitteln für Verpflichtungen entwickeln. Dieser Quotient beträgt 90 % für das Jahr 2019 und steigt bis 2023 auf 99 %. Die Mittel für Zahlungen kommen 2023 nahe an die Mittel für Verpflichtungen heran, was hauptsächlich auf die Kombination des ersten automatischen Aufhebungsziels für die neuen Programme im Rahmen der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen und des N+3-Aufhebungsziels für die letzte Tranche der ESI-Fonds 2014–2020 sowie auf den Abschluss dieser Programme zurückzuführen ist. Damit wäre das Wachstum des RAL-Volumens im Jahr 2023 gegenüber dem Vorjahr auf unter 1 % begrenzt.

2.2. Einnahmen

Der EU-Haushalt wird aus Eigenmitteln und übrigen Einnahmen finanziert. Der erforderliche Eigenmittelgesamtbetrag errechnet sich durch Abzug der „übrigen Einnahmen“ vom Betrag der Gesamtausgaben. Dementsprechend beruht die Prognose der Einnahmen des EU-Haushalts für den Zeitraum 2019–2023 auf dem Grundsatz, dass sich Ausgaben und Einnahmen die Waage halten müssen, d. h. die Gesamteinnahmen müssen den Gesamtausgaben entsprechen.

3. PROGNOSEANNAHMEN

3.1. Spezifische Annahmen zu den wichtigsten Ausgabenelementen

3.1.1. ESI-Fonds 2014–2020 und Kohäsionsfonds 2021–2027

Die Prognose der Mittel für Zahlungen für die ESI-Fonds 2014–2020 basiert auf den bisherigen Erfahrungen mit eingereichten Anträgen auf Zwischenzahlungen in Prozent der allgemeinen Mittelausstattung. Die Leistungsüberprüfung wird 2019 stattfinden, und die damit verbundenen Mittel für Verpflichtungen, die seit 2014 zurückgestellt wurden, dürften erst 2020 zu ersten Zahlungen führen. Für jeden einzelnen Fonds werden spezifische Zahlungsprofile verwendet. Für das letzte Jahr des MFR 2014–2020 wird noch eine gewisse Beschleunigung der Ausführungsgeschwindigkeit gegenüber dem derzeitigen Niveau angenommen, da das normale Tempo erreicht ist.

Für die Kohäsionsfonds 2021–2027 wurden alle einschlägigen Vorschriften der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen berücksichtigt (Vorfinanzierung, Abwicklung, keine leistungsgebundene Reserve). Die Profile der Anträge auf Zwischenzahlungen wurden auf der

Grundlage von Statistiken über die jährlich eingeforderten Beträge im Rahmen der Programme für den Zeitraum 2007–2013 mit N+2-Aufhebungsregeln geschätzt.

3.1.2. Direktzahlungen und Marktmaßnahmen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik

Was die Mittel für den Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft anbelangt, so handelt es sich dabei größtenteils um nichtgetrennte Mittel. Zudem wird der Großteil der Direktzahlungen an die Landwirte den Mitgliedstaaten in der Regel in den ersten Monaten des Haushaltsjahres erstattet.

3.1.3. Sonstige Programme und Fonds

Bei allen anderen Ausgabenposten (z. B. Forschung und Innovation, große Infrastrukturprojekte, Innen- und Außenpolitik) basieren die Prognosen für die Zahlungen zulasten der im laufenden Finanzrahmen genehmigten Mittelbindungen auf dem Haushaltsplanentwurf 2019 und den dazugehörigen Fälligkeitsplänen für die Zahlungen je Haushaltlinie (siehe Teil XII des Arbeitspapiers⁷).

Für die neue Generation von Ausgabenprogrammen wurde der jährliche Zahlungsbedarf anhand statistischer Daten für die tatsächliche Durchführung der entsprechenden laufenden Programme und der damit verbundenen Vorläuferprogramme aus den Jahren 2007–2013 in den vergangenen zehn Jahren (von 2007 bis 2017) berechnet. Bei Programmen, bei denen es keine Vorläufer gibt, werden die Zahlungen auf Grundlage der Erfahrungen bei der Durchführung ähnlicher Aktivitäten geschätzt, die an die spezifischen Elemente des neuen Programms angepasst sind.

3.1.4. Verwaltung

Die Verwaltungsausgaben (Rubrik 5 im MFR 2014–2020 und Rubrik 7 im MFR 2021–2027) basieren auf nichtgetrennten Mitteln; die im Haushaltsplanentwurf 2019, in der Finanzplanung 2020 und bei den vorgeschlagenen Ausgabenobergrenzen für Rubrik 7 im Zeitraum 2021–2023 aufgeführten Beträge im Hinblick auf die Mittelbindungen werden vollständig in Zahlungen umgewandelt.

Gleiches gilt auch für den Zuschuss für dezentrale Agenturen, der nicht aus Mitteln der Linie für Verwaltungsausgaben finanziert wird.

3.2. Annahmen für die Prognose der Einnahmen

3.2.1. Traditionelle Eigenmittel und nationale Beiträge

Ab 2018 beinhalten die traditionellen Eigenmittel nur noch Zölle, da die Produktionsabgabe für Zucker im Jahr 2017 abgeschafft wurde. Ausgehend von dem im Haushaltsplanentwurf 2019 angegebenen Wert werden die Zölle im Zeitraum 2020–2023 voraussichtlich mit der gleichen Quote zunehmen wie das nominale BNE der einzelnen Mitgliedstaaten.

Mit nationalen Beiträgen (in Form der auf dem Bruttonationaleinkommen beruhenden Eigenmittel (BNE-Eigenmittel), der auf der Mehrwertsteuer basierenden Eigenmittel (MwSt-Eigenmittel) und

⁷ COM(2018) 600 – Mai 2018.

der neuen, im Vorschlag der Kommission für den MFR 2021–2027 angegebenen Eigenmittel) wird die Lücke zum Ausgleich der Einnahmen und der voraussichtlichen Ausgaben geschlossen.

3.2.2. Übrige Einnahmen

Die meisten Komponenten der Rubrik „Übrige Einnahmen“ – einschließlich Arbeitnehmerbeiträge, Einnahmen aus der laufenden Verwaltungstätigkeit der Organe, Beiträge und Erstattungen im Rahmen von Abkommen und Programmen der Union, Verzugszinsen und Geldbußen, Einnahmen aus Anleihe- und Darlehensgeschäften der EU und sonstige Einnahmen – sowie Überschüsse aus den Vorjahren lassen sich aufgrund ihrer inhärenten Volatilität schwer vorausschätzen. Daher wird angenommen, dass der im Haushaltsplanentwurf 2019 für „übrige Einnahmen“ veranschlagte Betrag im Zeitraum 2020–2023 nominal konstant bleiben wird.

4. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die vorliegende Prognose zeigt, dass die Obergrenzen für Zahlungen für die Jahre 2019–2020 sowie die im Vorschlag für den MFR angegebenen Zahlungsobergrenzen für den Zeitraum 2021–2023 mit dem erwarteten Zahlungsbedarf für die Programme 2014–2020 einerseits und der reibungslosen stufenweisen Einführung der Ausgabenprogramme 2021–2027 andererseits vereinbar sind.

Der wichtigste Einflussfaktor für die Prognose der Zahlungen aus Haushaltsmitteln ist das Tempo der Ausführung der ESI-Fonds 2014–2020. Auch wenn davon ausgegangen wird, dass die Ausführung im Jahr 2020 in normalem Tempo verläuft, wirken sich die seit Beginn des laufenden Programmplanungszeitraums angesammelten Verzögerungen auf die Höhe der noch abzuwickelnden Mittelbindungen (*Reste à liquider* – RAL) zu Beginn des neuen Zeitraums aus.

Daher wird die Ausführung der ESI-Fonds im Zeitraum 2019–2020 weiterhin sorgfältig überwacht, da jede weitere Verzögerung den Zahlungsbedarf nach 2020 erhöhen kann, der innerhalb der vorgeschlagenen Obergrenzen für Zahlungen zu decken ist, die auch der Deckung des Zahlungsbedarfs für die neue Generation von Ausgabenprogrammen zu Beginn des nächsten Finanzrahmens dienen müssen.

Tabelle 1 – Langfristige Prognose der Zu- und Abflüsse des EU-Haushalts für den Zeitraum 2019–2023

in Mrd. EUR, zu jeweiligen Preisen	MFR 2014–2020 (EU-28)		Vorschlag der Kommission für den MFR 2021–2027 (EU-27)		
	HE 2019	2020	2021	2022	2023
ABFLÜSSE					
Obergrenze für Mittel für Verpflichtungen	164,1	168,8	166,7	173,7	179,4
Obergrenze für Mittel für Zahlungen	166,7	172,2	159,4	164,0	177,3
Mittel für Verpflichtungen	164,9	167,8	166,7	173,7	179,4
Mittel für Zahlungen	148,1	160,1	159,4	164,0	177,3
davon Zahlungen aus Mittelbindungen vor 2021	148,1	160,1	88,1	76,6	56,0
1a. Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung	20,5	23,0	13,9	9,0	6,4
1b. Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt	47,0	52,1	48,5	47,8	36,7
2. Nachhaltiges Wachstum: natürliche Ressourcen	57,6	59,6	15,2	11,8	7,3
3. Sicherheit und Unionsbürgerschaft	3,5	4,1	1,7	0,7	0,2
4. Europa in der Welt	9,5	11,0	8,9	7,3	5,4
5. Verwaltung	10,0	10,3	0,0	0,0	0,0
davon Zahlungen aus Mittelbindungen der Jahre 2021–2023*			71,2	87,3	121,4
1. Binnenmarkt, Innovation und Digitales			7,8	14,2	17,1
2. Zusammenhalt und Werte			5,2	6,8	31,1
3. Natürliche Ressourcen und Umwelt			41,3	44,8	47,8
4. Migration und Grenzmanagement			1,8	2,4	3,1
5. Sicherheit und Verteidigung			0,8	1,5	2,0
6. Nachbarschaft und übrige Welt			3,3	6,2	8,6
7. Europäische öffentliche Verwaltung			11,0	11,4	11,8
Sonstige besondere Instrumente**	0,4	<i>p.m.</i>	<i>p.m.</i>	<i>p.m.</i>	<i>p.m.</i>
Gesamte Mittel für Zahlungen, einschließlich besonderer Instrumente	148,5	160,1	159,4	164,0	177,3
ZUFLÜSSE					
Eigenmittel insgesamt:	146,6	158,2	157,5	162,1	175,4
davon Nettobetrag der traditionellen Eigenmittel	21,5	22,2	21,8	22,4	23,2
davon nationale Beiträge***	125,1	136,0	135,7	139,6	152,3
Übrige Einnahmen	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9
Gesamtbetrag der Einnahmen	148,5	160,1	159,4	164,0	177,3

* Die Mittel für Zahlungen für die potenzielle Nutzung der Margen sowie für die Unionsreserve (entsprechend den angenommenen Aufhebungen) wurden zum Gesamtbetrag für jede Rubrik hinzugerechnet und vorläufig im Verhältnis zu den Margen der einzelnen Rubriken verteilt.

** Die folgenden Beträge entsprechen den im Haushaltsplanentwurf 2019 für den Europäischen Fonds für die Anpassung an die Globalisierung, den Solidaritätsfonds der Europäischen Union und die Soforthilfereserve vorgesehenen Mitteln für Zahlungen. Aufgrund ihres spezifischen Charakters kann der Einsatz dieser Instrumente über 2019 hinaus nicht prognostiziert werden. Die Mittel für diese Instrumente werden für die Berechnung der jeweiligen Margen als außerhalb der im MFR festgelegten Obergrenzen betrachtet. Dies gilt auch für die Mittel im Zusammenhang mit dem Flexibilitätsinstrument.

*** Die nationalen Beiträge umfassen die BNE-Eigenmittel, die MwSt-Eigenmittel sowie die neuen, im Vorschlag der Kommission für den MFR 2021–2027 angegebenen Eigenmittel. Beiträge des Vereinigten Königreichs für noch zur Zahlung anstehende

Mittelbindungen zum Ende des Jahres 2020 würden „übrige Einnahmen“ darstellen und somit die nationalen Beiträge entsprechend verringern.

Tabelle 2 - Prognose der aufgehobenen Mittelbindungen für den Zeitraum 2019–2023

in Mrd. EUR, zu jeweiligen Preisen

Aufhebungen*	von Mittelbindungen vor 2014	von Mittelbindungen der Jahre 2014–2020	GESAMT 2018–2023
	(a)	(b)	(a+b)
1a. Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung	-1,0	-1,0	-1,9
1b. Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt	-0,1	-0,2	-0,3
2. Nachhaltiges Wachstum: natürliche Ressourcen	-0,4	-0,1	-0,5
3. Sicherheit und Unionsbürgerschaft	-0,2	-2,1	-2,3
4. Europa in der Welt	-0,4	-0,9	-1,3
5. Verwaltung	0,0	0,0	0,0
GESAMT	-2,1	-4,3	-6,4

* Es werden keine Aufhebungen der für den MFR 2021–2027 vorgeschlagenen Mittel für Verpflichtungen erwartet.

Tabelle 3 – Veränderung bei den gesamten noch zur Zahlung anstehenden Mittelbindungen im Zeitraum 2019–2023

in Mrd. EUR, zu jeweiligen Preisen

RAL Ende 2018*	Mittelbindungen 2018–2023	Zahlungen 2018–2023	Aufhebungen**	RAL Ende 2023
(a)	(b)	(c)	(d)	(a+b-c-d)
276,3	852,6	809,0	-6,0	313,8

davon im

MFR 2014–2020			Gesamtbetrag der aufgehobenen Mittelbindungen und der aus anderen Mitteln gezahlten Beträge	
276,3	332,8	529,1	-7,9	72,1
MFR 2021-2027			Aufhebung von Mittelbindungen, die anschließend wiederverwendet werden	
entf.	519,8	279,9	1,9	241,8

* Die im Zeitraum 2014–2018 gebildete leistungsgebundene Reserve ist in den RAL enthalten, es sind jedoch keine Zahlungen zulasten dieser Mittelbindungen vor 2020 vorgesehen.

** Hierbei handelt es sich um das Nettoergebnis der bis 2020 erwarteten Aufhebungen (die zu einer Verringerung der RAL führen) und der Aufhebungen nach 2020 (die über den Mechanismus der Unionsreserve zu neuen Mittelbindungen führen kann); hierin enthalten sind auch Beträge, die durch andere Mittel (d. h. Einziehungen) zu decken sind.