



Brüssel, den 22. Juni 2023
(OR. en)

10898/23

**Interinstitutionelles Dossier:
2023/0201 (APP)**

CADREFIN 92
POLGEN 80
FIN 672

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender: Frau Martine DEPREZ, Direktorin, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission

Eingangsdatum: 21. Juni 2023

Empfänger: Frau Thérèse BLANCHET, Generalsekretärin des Rates der Europäischen Union

Nr. Komm.dok.: COM(2023) 337 final

Betr.: Vorschlag für eine VERORDNUNG DES RATES zur Änderung der Verordnung (EU, Euratom) 2020/2093 zur Festlegung des mehrjährigen Finanzrahmens für die Jahre 2021 bis 2027

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2023) 337 final.

Anl.: COM(2023) 337 final



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 20.6.2023
COM(2023) 337 final

2023/0201 (APP)

Vorschlag für eine

VERORDNUNG DES RATES

**zur Änderung der Verordnung (EU, Euratom) 2020/2093 zur Festlegung des
mehrjährigen Finanzrahmens für die Jahre 2021 bis 2027**

DE

DE

BEGRÜNDUNG

1. KONTEXT DES VORSCHLAGS

1.1 Halbzeitüberprüfung und Revision des Mehrjährigen Finanzrahmens

Die Kommission hat im Dezember 2020 im Rahmen der allgemeinen politischen Einigung über den Mehrjährigen Finanzrahmen 2021–2027 eine Erklärung abgegeben, in der sie sich verpflichtet hat, bis zum 1. Januar 2024 eine Überprüfung der Funktionsweise des Mehrjährigen Finanzrahmens vorzulegen, der gegebenenfalls entsprechende Vorschläge für die Revision der Verordnung (EU, Euratom) 2020/2093 des Rates¹ (MFR-Verordnung) gemäß den im AEUV festgelegten Verfahren beigefügt werden können.²

Im Einklang mit dieser Verpflichtung und der zusammen mit dem Jahreshaushalt 2023 angenommenen Erklärung³ hat die Kommission eine Mitteilung über die „Halbzeitrevision des Mehrjährigen Finanzrahmens 2021–2027“⁴ angenommen, in der die bisherige Funktionsweise des mehrjährigen Finanzrahmens bewertet wird, einschließlich einer Bewertung darüber, ob der EU-Haushalt weiterhin gemeinsame Mittel zur Bewältigung gemeinsamer Herausforderungen bereitstellen kann. Die Bewertung hat ergeben, dass eine gezielte Revision des Mehrjährigen Finanzrahmens (MFR) 2021–2027 erforderlich ist, damit die Union bis Ende 2027 allen ihren Zielen – einschließlich der dringlichsten – gewachsen ist.

Zugleich ist der im Dezember 2021 vorgelegte Vorschlag für eine Änderung der Verordnung (EU, Euratom) 2020/2093⁵ aufgrund des Ergebnisses der Legislativverhandlungen zum Klima-Sozialfonds⁶ und angesichts der beispiellosen und unerwarteten Herausforderungen des Jahres 2022 – insbesondere der Auswirkungen des brutalen russischen Überfalls auf die Ukraine und der makroökonomischen Entwicklungen – hinfällig geworden. Aus diesen Gründen legt die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat nun einen neuen Vorschlag vor, der den früheren Vorschlag ersetzt, welcher zu gegebener Zeit förmlich zurückgezogen wird.

1.2 Gründe und Ziele des Vorschlags

Die Union steht seit 2020 einer ganzen Reihe beispielloser und unerwarteter Herausforderungen gegenüber. Die COVID-19-Pandemie war kaum vorüber, da sah sich die Union mit dem brutalen russischen Überfall auf die Ukraine, der daraus resultierenden Energiekrise und dem damit verbundenen Inflations- und Zinsanstieg konfrontiert. Diese Herausforderungen waren zum Zeitpunkt der Einigung über den MFR noch nicht absehbar. Die Kommission hat rasch gehandelt und zusätzlich zur bestehenden Haushaltsflexibilität alle

¹ Verordnung (EU, Euratom) 2020/2093 des Rates vom 17. Dezember 2020 zur Festlegung des mehrjährigen Finanzrahmens für die Jahre 2021 bis 2027 (ABl. L 433I vom 22.12.2020, S. 11).

² Erklärung der Kommission zu einer Halbzeitüberprüfung/Halbzeitrevision, PV(2020)2361, Protokoll der 2361. Sitzung der Kommission vom Dienstag, 15. Dezember 2020, in Brüssel (Berlaymont-Gebäude).

³ Erklärung der Europäischen Kommission zur Revision des mehrjährigen Finanzrahmens, PV(2022)2438, Protokoll der 2438. Sitzung der Kommission vom Dienstag, 22. November 2022 in Straßburg (Winston Churchill-Gebäude).

⁴ COM(2023) 336 vom 20.6.2023.

⁵ COM(2021) 569 vom 22.12.2021.

⁶ Verordnung (EU) 2023/955 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. Mai 2023 zur Einrichtung eines Klima-Sozialfonds und zur Änderung der Verordnung (EU) 2021/1060 (ABl. L 130 vom 16.5.2023, S. 1).

ihr zu Gebote stehenden Mittel genutzt, einschließlich Umschichtungen und Neuprogrammierungen. Gleichwohl ist die im MFR enthaltene Haushaltsflexibilität nahezu ausgeschöpft, und die Möglichkeiten für Umschichtungen stoßen an ihre Grenzen, sodass sogar die drängendsten Herausforderungen mit dem EU-Haushalt nicht mehr angegangen werden können.

Die durch die geopolitische und wirtschaftliche Entwicklung bedingten neuen Herausforderungen erfordern ein verstärktes Handeln der EU. Die Europäische Union muss ihre Unterstützung der Ukraine auf mehrjähriger Basis bekräftigen. Vor dem Hintergrund der aktuellen strategischen Abhängigkeiten sollte die Union durch Beschleunigung des ökologischen und des digitalen Wandels in Europa ihre Resilienz stärken und ihre Führungsrolle in Schlüsselbereichen durch intelligente öffentliche und private Investitionen in strategischen Sektoren wiedererlangen. Wenn der langfristige EU-Haushalt den gemeinsamen Prioritäten und Bedürfnissen der Union gerecht werden soll, muss er für den Zeitraum 2024–2027 aufgestockt werden, um die grundlegendsten Mittel zur Bewältigung dieser Herausforderungen bereitzustellen.

1.2.1 Unerschütterliche und langfristige Unterstützung der Ukraine: die Fazilität für die Ukraine

Der EU-Haushalt konnte durch Flexibilität und die Neugewichtung von Prioritäten zwar enorme Hilfe leisten, aber der MFR 2021–2027 war nicht darauf ausgelegt, die Folgen eines Krieges in Europa zu bewältigen. Der Liquiditätsbedarf für die makrofinanzielle Stabilität der Ukraine ist weiterhin groß, und die Investitionen in die schnelle Erholung und den raschen Wiederaufbau des Landes sollten je nach Entwicklung der Lage progressiv zunehmen. Die Aufrechterhaltung der Wirtschaftstätigkeit und der Wiederaufbau der grundlegenden Infrastruktur würden Arbeitsplätze schaffen und Einnahmen generieren, den Geflüchteten eine Rückkehrsperspektive eröffnen und den Umfang der benötigten internationalen Hilfe verringern.

Um dem unmittelbaren Bedarf der Ukraine und ihrer kurzfristigen Erholung sowie ihrem langfristigen Wiederaufbau Rechnung zu tragen, schlägt die Kommission eine Verordnung zur Einrichtung einer Fazilität für die Ukraine vor⁷, eines integrierten und flexiblen Instruments mit einer maximalen Gesamtausstattung von bis zu 50 Mrd. EUR zu jeweiligen Preisen.

Die Unterstützung wird in Form rückzahlbarer Darlehen sowie nicht rückzahlbarer Unterstützung und der Dotierung von Haushaltsgarantien gewährt. Dadurch wird eine stabile und berechenbare Finanzierung sichergestellt und gleichzeitig ein geeigneter Rahmen vorgegeben, der die Priorisierung von Reformen und Investitionen durch einen Ukraine-Plan, die Tragfähigkeit der ukrainischen Finanzen und den Schutz des EU-Haushalts gewährleistet. Die Darlehen an die Ukraine werden durch Anleihen auf den Finanzmärkten finanziert und durch den Handlungsspielraum („Headroom“) des EU-Haushalts abgesichert, d. h. über die MFR-Obergrenzen hinaus und bis zur Eigenmittelobergrenze. Die nicht rückzahlbare Unterstützung und die Dotierung der Haushaltsgarantien werden im Rahmen eines neuen thematischen besonderen Instruments – der Ukrainereserve – finanziert, das die erforderlichen Mittel für die Fazilität für die Ukraine über die MFR-Obergrenzen hinaus bereitstellt. Dieser flexible Ansatz ist nötig, um dem jeweiligen Bedarf des Landes bis 2027 gerecht zu werden.

⁷

COM(2023) 338 vom 20.6.2023.

1.2.2 Migrationsmanagement, Stärkung von Partnerschaften mit wichtigen Drittländern und Bewältigung von Notlagen

Der rechtswidrige Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine hatte zwar in erster Linie verheerende Folgen für die Ukraine und ihre Bevölkerung, er hatte aber auch global erhebliche Auswirkungen, die den sicheren und erschwinglichen Zugang unserer Partner zu Nahrungsmitteln und Energie beeinträchtigt haben. Zudem kam es vermehrt zu geopolitischen Krisen und Naturkatastrophen, wodurch die im Rahmen der Rubrik 6 „Nachbarschaft und die Welt“ verfügbaren Mittel erheblich belastet wurden. Die Fähigkeit der Union, auf drängende globale Herausforderungen und humanitäre Krisen in Drittländern zu reagieren, muss gestärkt werden.

Vor dem Hintergrund einer wachsenden globalen wirtschaftlichen und politischen Instabilität nehmen die weltweiten Migrationsbewegungen zu, und der Migrationsdruck an den Unionsgrenzen steigt weiter. Daher ist es erforderlich, dass der EU-Haushalt weiterhin dauerhaft finanzielle Unterstützung zur Bekämpfung der Ursachen der Migration, zur Verbesserung des Grenzmanagements und zur Aufrechterhaltung wirksamer Migrationspartnerschaften mit Drittländern – Herkunfts- und Transitländern oder Ländern, die eine große Zahl Geflüchteter aufnehmen – leisten kann.

Was die interne Dimension der Migration und das Grenzmanagement angeht, so wird das neue Migrations- und Asylpaket⁸, das derzeit die interinstitutionelle Phase durchläuft, einen neuen, dauerhaften EU-Rahmen für das Asyl- und Migrationsmanagement bieten. Nach dem derzeitigen Stand der Gespräche und im Einklang mit dem Ziel der Legislativorgane, gemeinsam auf die Annahme der Reform der EU-Migrations- und -Asylvorschriften vor dem Ende der Legislaturperiode 2019–2024 hinzuarbeiten⁹, wird die Umsetzung des neuen Migrations- und Asylpakets zusätzliche Finanzmittel erfordern, insbesondere für das Screening- und Grenzverfahren, die Aufnahmekapazität sowie Umsiedlungen und Rückführungen.

Die Kommission schlägt daher vor, die Ausgabenobergrenzen der Rubrik 4 „Migration und Grenzmanagement“ sowie Rubrik 6 „Nachbarschaft und die Welt“ für den Zeitraum 2024 bis 2027 um weitere 1693 Mio. EUR bzw. 9056 Mio. EUR anzuheben.

1.2.3 Förderung der langfristigen Wettbewerbsfähigkeit bei strategischen Technologien: die Plattform für strategische Technologien für Europa (STEP)

Die Entwicklung und Fertigung strategischer digitaler Spitzentechnologien, sauberer Technologien und Biotechnologien ist für das Erreichen der Ziele des ökologischen und des digitalen Wandels entscheidend. Angesichts des internationalen Wettbewerbs beim Aufbau strategischer Wertschöpfungsketten benötigt die Union eine stärker strukturell ausgerichtete Antwort auf den Investitionsbedarf ihrer Industrie durch eine neue Plattform für Strategische Technologien für Europa (STEP)¹⁰, die zur Bewahrung des europäischen Vorsprungs bei kritischen und neuen, für den ökologischen und den digitalen Wandel relevanten Technologien beiträgt – von Computertechnologien einschließlich Mikroelektronik, Quanteninformatik und künstlicher Intelligenz bis hin zu Biotechnologie und -produktion und klimafreundlichen Technologien.

⁸ COM(2020) 609 final vom 23.9.2020

⁹ Gemeinsamer Fahrplan des Europäischen Parlaments und des turnusmäßig wechselnden Ratsvorsitzes für die Organisation und Koordinierung sowie den zeitlichen Ablauf der Verhandlungen zwischen den Mitgesetzgebern über das GEAS und das neue Europäische Migrations- und Asylpaket.

¹⁰ COM(2023) 335 vom 20.6.2023.

Durch die STEP-Plattform werden die notwendigen Voraussetzungen für eine wirksamere, effizientere und gezieltere Verwendung bestehender EU-Mittel geschaffen. Sie wird auch dazu beitragen, vorhandene Finanzmittel in die entsprechenden Projekte zu lenken und die Umsetzung in einer Reihe von Bereichen zu beschleunigen, die entscheidend für die führende Rolle Europas sind, wobei gleiche Wettbewerbsbedingungen im Binnenmarkt und damit der Zusammenhalt gewahrt bleiben. Um die finanzielle Unterstützung rasch bereitzustellen, wird die STEP-Plattform bestehende EU-Instrumente stärken und mobilisieren und dadurch die Umsetzung der kohäsionspolitischen Fonds beschleunigen und die Nutzung von InvestEU, des Innovationsfonds und des Europäischen Innovationsrats im Hinblick auf europäische strategische Technologien maximieren.

Die Welt hat sich verändert. Russland ist für Europa ein Sicherheitsrisiko und wird dies auch in den kommenden Jahren bleiben. Daher wird die STEP die Forschungskomponente des Europäischen Verteidigungsfonds stärken, was die Innovationsfähigkeit der technologischen und industriellen Basis der europäischen Verteidigung steigern und somit zur strategischen Autonomie der Union beitragen wird.

Zur Steigerung der eigens für die Priorität der strategischen Technologien vorgesehenen Investitionskapazität sollte die STEP-Plattform zwischen 2024 und 2027 durch Mittelaufstockungen für InvestEU, den Innovationsfonds, den Europäischen Innovationsrat im Rahmen von Horizont Europa und den Europäischen Verteidigungsfonds unterstützt werden. Die entsprechenden MFR-Ausgabenobergrenzen (Rubrik 1 „Binnenmarkt, Innovation und Digitales“, Rubrik 3 „Natürliche Ressourcen und Umwelt“ und Rubrik 5 „Sicherheit und Verteidigung“) sollten daher gegebenenfalls angehoben werden.

1.2.4 Eine tragfähige Lösung für die Finanzierungskosten von NextGenerationEU

Der unerwartet steile Anstieg der Zinsen und Terminkurse seit 2022 aufgrund der strikteren Geldpolitik zur Eindämmung der Inflation trifft alle Anleiheemittenten einschließlich der EU. Dadurch dürften die vom EU-Haushalt infolge der Mittelaufnahme für NextGenerationEU zu tragenden Finanzierungskosten über den Schätzungen der ursprünglichen Planung zum Zeitpunkt der Annahme des Mehrjährigen Finanzrahmens liegen.¹¹

Die Finanzierungskosten für NextGenerationEU unterscheiden sich naturgemäß von denen „traditioneller“ EU-Ausgabenprogramme. Sie hängen in hohem Maß von Zinsschwankungen ab. Darüber hinaus gibt es bis 2026 zusätzliche Volatilität aufgrund der Unsicherheiten in Bezug auf den Zeitpunkt der Mittelaufnahmen, die vor allem von den Auszahlungen für die Aufbau- und Resilienzfazilität abhängen.

Zugleich können die Zinsausgaben nach der Emission der Anleihen nicht mehr aufgeschoben, umgeplant oder annulliert werden. Während der bestehende Rechtsrahmen die nötigen Mechanismen vorsieht, die gewährleisten, dass die Union ihren Verpflichtungen gegenüber Anleihegläubigern unter allen Umständen nachkommt, sollte der EU-Haushaltsplan mit Mitteln und Instrumenten für die möglichst effiziente Zahlung dieser Kosten versehen werden.

Daher ist ein spezifischer Flexibilitätsmechanismus nötig, um dieser Volatilität entgegenzuwirken. Es sollte ein neues thematisches besonderes Instrument („Instrument für das Aufbauinstrument der Europäischen Union“ – „EURI-Instrument“) eingerichtet werden, das über die MFR-Obergrenzen hinausgeht und bis zum Auslaufen des MFR ausschließlich

¹¹ Gemeinsame Erklärung des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission zur Behandlung von „NextGenerationEU“-Zinskosten und -Rückzahlungen im MFR 2021–2027, 2020/C 444 I/04 (ABl. C 444I vom 22.12.2020, S. 4).

dazu dient, Finanzierungskosten von NextGenerationEU zu decken, die im Jahr 2020 im Rahmen der Ausgabenobergrenze der Teilrubrik 2b ursprünglich vorgesehenen Beträge übersteigen.

1.2.5 Aufrechterhaltung einer funktionierenden Verwaltung zur Umsetzung der politischen Prioritäten der EU

Die Ressourcen der europäischen Verwaltung (Rubrik 7) stehen aufgrund der zusätzlichen Aufgaben, die der Union übertragen wurden, sowie steigender Energiepreise und der hohen Inflation unter starkem Druck.

Wegen der zahlreichen neuen Initiativen, die in den letzten zwei Jahren eingeleitet wurden, kamen seit dem Beginn des aktuellen mehrjährigen Finanzrahmens erhebliche zusätzliche Aufgaben für die Union hinzu, ohne dass ihr Personal entsprechend aufgestockt wurde. Mit ihren derzeitigen Ressourcen wird sie nicht länger in der Lage sein, die ständig wachsende Zahl der ihr übertragenen Aufgaben zu erfüllen.

Die hohe Inflation hat schwerwiegende Auswirkungen auf die Verwaltungsausgaben. Trotz außergewöhnlicher Anstrengungen, die Kosten neu zu gewichten und zu senken, um die Verwaltungsausgaben zu begrenzen, werden die derzeitigen Obergrenzen der Rubrik 7 „Europäische öffentliche Verwaltung“ den Bedarf aufgrund des Inflationsdrucks nicht decken können.

Damit die Organe ihren rechtlichen Pflichten nachkommen können und die Kommission die zusätzlichen Zuständigkeiten, die ihr von den Legislativorganen übertragen wurden, bewältigen kann, muss die Obergrenze der Rubrik 7 „Europäische öffentliche Verwaltung“ daher um 1621 Mio. EUR angehoben werden, einschließlich einer Anhebung der Teilobergrenze „Verwaltungsausgaben der Organe“ um 1331 Mio. EUR.

1.2.6 Verbesserung der Fähigkeit des Unionshaushalts, auf Krisen und unvorhergesehene Entwicklungen zu reagieren

Die „Solidaritäts- und Soforthilfereserve“ (SEAR), ein thematisches besonderes Instrument zur Bewältigung von Notfallsituationen in den Mitgliedstaaten und Drittländern, steht seit 2021 unter hohem Druck. Angesichts immer häufigerer und schwerwiegenderer Naturkatastrophen größeren Ausmaßes – insbesondere aufgrund des Klimawandels – sowie humanitärer Krisen sollte der Jahresbetrag für die Solidaritäts- und Soforthilfereserve erhöht werden.

Da die Haushaltsspielräume in den ersten Jahren des MFR weitgehend ausgeschöpft wurden, musste das Flexibilitätsinstrument fast gänzlich in Anspruch genommen werden. Der hohe Druck, der bis zum Ablauf des MRF-Zeitraums auf allen Ausgabenrubriken lastet, erfordert eine Aufstockung des Flexibilitätsinstruments, damit gewährleistet ist, dass der EU-Haushalt auf möglicherweise aufkommenden unvorhergesehenen Bedarf reagieren kann.

2. RECHTLICHE ASPEKTE

- Rechtsgrundlage**

Artikel 312 AEUV bildet die Rechtsgrundlage für die Annahme des mehrjährigen Finanzrahmens.

- Subsidiarität**

Die Initiative betrifft einen Politikbereich, für den die EU nach Artikel 312 AEUV ausschließliche Befugnisse hat. Das Subsidiaritätsprinzip findet daher keine Anwendung.

- **Verhältnismäßigkeit**

Der Vorschlag wahrt den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, da er nicht über das hinausgeht, was erforderlich ist, um die erklärten Ziele auf europäischer Ebene zu erreichen. Die Änderungen stehen in einem angemessenen Verhältnis zu den zahlreichen unerwarteten Ereignissen und neuen Herausforderungen, die sich seit der Annahme der Verordnung (EU, Euratom) 2020/2093 im Dezember 2020 ergeben haben.

- **Beziehung zum anhängigen Vorschlag**

Der vorliegende Vorschlag zur Änderung der Verordnung (EU, Euratom) 2020/2093 ersetzt den Vorschlag vom 22. Dezember 2021 (COM(2021) 569), der zurückgezogen wird.

3. AUSFÜHLICHE ERLÄUTERUNG EINZELNER BESTIMMUNGEN DES VORSCHLAGS

Kapitel 1 – Allgemeine Bestimmungen

Artikel 2 – Einhaltung der Obergrenzen des MFR

In Artikel 2 Absatz 1 wird auf Anhang I verwiesen, der die Tabelle der Obergrenzen des Mehrjährigen Finanzrahmens enthält. Anhang I der Verordnung wird durch den Anhang des vorliegenden Vorschlags ersetzt.

Absatz 2 Unterabsatz 1 wird geändert, um den Verweis auf das „EURI-Instrument“ (neuer Artikel 10a) und die „Ukrainereserve“ (neuer Artikel 10b) aufzunehmen, sowie den Grundsatz, dass diese Instrumente nicht in den Mehrjährigen Finanzrahmen aufgenommen werden und dass ihre Finanzierung sowohl bei den Mitteln für Verpflichtungen als auch bei den entsprechenden Mitteln für Zahlungen über die Obergrenzen des Mehrjährigen Finanzrahmens hinausgeht.

Artikel 2 Absatz 3 wurde im Dezember 2022¹² als Teil eines außerordentlichen Unterstützungspakets für die Ukraine geändert, um die Inanspruchnahme von Garantien für finanziellen Beistand für die Ukraine für die Jahre 2023 und 2024 über die Obergrenzen des MFR hinaus zu ermöglichen. Dieser Absatz wird weiter geändert, um die Abdeckung mit Haushaltssmitteln aus dem Handlungsspielraum auf die Garantie für finanziellen Beistand für die Ukraine in Form von Darlehen auszuweiten, die bis 2027 im Rahmen der vorgeschlagenen Fazilität für die Ukraine zur Verfügung stehen. Muss die Union Rückzahlungsverpflichtungen aus Haushaltssmitteln nachkommen, weil die Ukraine die fällige Zahlung nicht fristgerecht leistet, werden die erforderlichen Beträge über die Obergrenzen des Mehrjährigen Finanzrahmens hinaus bis zur Eigenmittelobergrenze in Anspruch genommen.

Kapitel 3 – Besondere Instrumente

Abschnitt 1 – Thematische besondere Instrumente

Artikel 9 – Solidaritäts- und Soforthilfereserve

Absatz 2 wird geändert, um den höheren neuen jährlichen Höchstbetrag der Solidaritäts- und Soforthilfereserve festzulegen, der sich auf 1739 Mio. EUR (zu Preisen von 2018) beläuft.

Artikel 10a – Instrument für das Aufbauinstrument der Europäischen Union (EURI-Instrument)

¹² Verordnung (EU, Euratom) 2022/2496 des Rates vom 15. Dezember 2022 zur Änderung der Verordnung (EU, Euratom) 2020/2093 zur Festlegung des mehrjährigen Finanzrahmens für die Jahre 2021 bis 2027 (ABl. L 325 vom 20.12.2022, S. 11).

Dieser neue Artikel wird eingefügt, um das „EURI-Instrument“, ein neues thematisches besonderes Instrument, vorzusehen.

Die konkreten Ausgaben, für die das EURI-Instrument verwendet werden kann, sind die Zins- und Kuponzahlungen, die gemäß Artikel 5 Absatz 2 des Eigenmittelbeschlusses (EU, Euratom) 2020/2053¹³ im Zusammenhang mit den an den Kapitalmärkten aufgenommenen Mitteln fällig sind, und entsprechen den Finanzierungskosten für Mittel, die im Rahmen von NextGenerationEU für nicht rückzahlbare und rückzahlbare Unterstützung im Wege von Finanzierungsinstrumenten aufgenommen wurden.

Das EURI-Instrument sollte in Anspruch genommen werden, wenn die Kosten im Zusammenhang mit den im Rahmen von NextGenerationEU aufgenommenen Mitteln in einem bestimmten Jahr die im Dezember 2020 vorgesehenen Beträge übersteigen.

Im Interesse der Rechtssicherheit sollten die konkreten Beträge, die als Schwellenwerte für die Inanspruchnahme des EURI-Instruments für die Jahre 2024, 2025, 2026 und 2027 festgesetzt werden, in der Verordnung (EU, Euratom) 2020/2093 ausdrücklich als absolute Beträge festgelegt werden.

	2024 ¹⁴	2025 ¹⁵	2026 ¹⁶	2027 ¹⁷
Jährlicher Schwellenwert zu jeweiligen Preisen (in Mio. EUR)	2 071,4	2 677,8	3 744,6	4 980,3
Jährlicher Schwellenwert zu Preisen von 2018 (in Mio. EUR) <i>Auf der Grundlage des festen jährlichen Deflators von 2 % gemäß Artikel 4 Absatz 2 der MFR-Verordnung umgerechnet.</i>	1 840,0	2 332,0	3 196,0	4 168,0

Das EURI-Instrument wird jegliche Beträge der Finanzierungskosten für NextGenerationEU abdecken, die diese Schwellenwerte übersteigen.

Angesichts der ungewissen Entwicklung der Parameter, die für die Finanzierungskosten für NextGenerationEU maßgeblich sind (Zeitpunkt der tatsächlichen Auszahlungen nicht rückzahlbarer Unterstützung und Entwicklung der Zinssätze), kann kein fester Höchstbetrag für das EURI-Instrument festgelegt werden.

¹³ Beschluss (EU, Euratom) 2020/2053 des Rates vom 14. Dezember 2020 über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union und zur Aufhebung des Beschlusses 2014/335/EU, Euratom (ABl. L 424 vom 15.12.2020, S. 1).

¹⁴ Finanzplanung für die Jahre 2024 bis 2027 nach der Annahme des Haushaltsplans für 2023 gemäß Artikel 41 Absatz 2 der Haushaltsoordnung und Nummer 26 der Interinstitutionellen Vereinbarung vom 16. Dezember 2020 zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat der Europäischen Union und der Europäischen Kommission über die Haushaltsdisziplin, die Zusammenarbeit im Haushaltsbereich und die wirtschaftliche Haushaltungsführung sowie über neue Eigenmittel, einschließlich eines Fahrplans im Hinblick auf die Einführung neuer Eigenmittel (ABl. L 433I vom 22.12.2020, S. 28), wie dem Europäischen Parlament und dem Rat am 24. Februar 2023 mitgeteilt.

¹⁵ SEC(2023) 250, Haushaltsvoranschlag der Europäischen Kommission für das Haushaltsjahr 2024 (Vorbereitung des Haushaltsentwurfs für 2024), Teil II Finanzplanung.

¹⁶ Ebd.

¹⁷ Ebd.

Das EURI-Instrument wird im Rahmen des jährlichen Haushaltsverfahrens (Haushaltplan und/oder Berichtigungshaushaltplan) in Anspruch genommen, und sowohl die Mittel für Verpflichtungen als auch die entsprechenden Mittel für Zahlungen werden über die Obergrenzen des MFR hinaus eingestellt.

Artikel 10b – Ukrainereserve

Dieser neue Artikel wird eingefügt, um ein neues thematisches besonderes Instrument vorzusehen: die „Ukrainereserve“.

Die Ukrainereserve ermöglicht Ausgaben für nicht rückzahlbare Unterstützung und die Dotierung von Haushaltsgarantien für die Ukraine im Rahmen der vorgeschlagenen „Fazilität für die Ukraine“ und bietet die Flexibilität, die zur Anpassung an den sich verändernden Bedarf der Ukraine erforderlich ist.

Die Ukrainereserve sollte jährlich im Rahmen des jährlichen Haushaltsverfahrens (Haushaltplan und/oder Berichtigungshaushaltplan) in Anspruch genommen werden, wobei die besten Bedarfsschätzungen angesichts der Entwicklung des Kriegs, der makrofinanziellen Leistung der Ukraine, der Absorptionskapazität und der Schuldentragfähigkeit berücksichtigt werden sollten. Sowohl die Mittel für Verpflichtungen als auch die entsprechenden Mittel für Zahlungen werden über die Obergrenzen des MFR hinaus eingestellt.

Um für ausreichende Planbarkeit für die Durchführung der Fazilität für die Ukraine für die Union und die Ukraine zu sorgen, sollten im Rahmen der Ukrainereserve ein Höchstbetrag für den Zeitraum 2024 bis 2027 sowie jährliche Mindestrichtbeträge vorgesehen sein. Zudem müssen Höchstbeträge festgelegt werden, die im Zeitraum 2024 bis 2027 jährlich für die Ukrainereserve bereitgestellt werden dürfen, damit die Eigenmittelobergrenze gemäß Artikel 3 Absatz 1 des Beschlusses (EU, Euratom) 2020/2053 des Rates eingehalten wird.

Im Interesse der Kohärenz mit der Durchführung der Fazilität für die Ukraine sollten die Beträge in jeweiligen Preisen ausgedrückt werden, obwohl der MFR für die Jahre 2021 bis 2027 zu Preisen von 2018 festgelegt ist.

Abschnitt 2 – Nicht-thematische besondere Instrumente

Artikel 12 – Flexibilitätsinstrument

Absatz 1 wird geändert, um den höheren neuen jährlichen Höchstbetrag des Flexibilitätsinstruments festzulegen, der sich auf 1562 Mio. EUR (zu Preisen von 2018) beläuft.

4. AUSWIRKUNGEN AUF DEN HAUSHALT

4.1. Anhebung der Ausgabenobergrenzen für die Jahre 2024 bis 2027

Der Vorschlag wirkt sich folgendermaßen auf die Höhe der jährlichen Obergrenzen der Mittel für Verpflichtungen der Rubriken 1, 3, 4, 5, 6 und 7, einschließlich der Teilobergrenze für die Verwaltungsausgaben der Organe, aus, die um die folgenden Beträge (zu Preisen von 2018) angehoben werden.

<i>in Mio. EUR</i>				
Anhebung der Obergrenzen der Mittel für Verpflichtungen	2024	2025	2026	2027
Rubrik 1 Binnenmarkt, Innovation	777	762	748	733

und Digitales				
Rubrik 3 Natürliche Ressourcen und Umwelt	1 110	1 088	1 067	1 046
Rubrik 4 Migration und Grenzmanagement		264	464	965
Rubrik 5 Sicherheit und Verteidigung	333	327	320	313
Rubrik 6 Nachbarschaft und die Welt	2 331	2 286	2 241	2 198
Rubrik 7 Europäische öffentliche Verwaltung	132	333	556	600
<i>Teilobergrenze Verwaltungsausgaben der Organe</i>	110	285	464	472
Aufstockung der Mittel für Verpflichtungen insgesamt	4 683	5 060	5 396	5 855

Unter Berücksichtigung des Mechanismus für die Anpassung der Obergrenzen der Mittel für Zahlungen, der im Rahmen des Instruments für einen einzigen Spielraum (Artikel 11) vorgesehen ist, muss die MFR-Obergrenze der Mittel für Zahlungen für 2026 und 2027 gemäß dem vorliegenden Vorschlag wie nachstehend angegeben (zu Preisen von 2018) angehoben werden.

	in Mio. EUR			
	2024	2025	2026	2027
Anhebung der Obergrenze der Mittel für Zahlungen			7 725	2 772

Die jährlichen Ausgabenobergrenzen der Mittel für Verpflichtungen und der Mittel für Zahlungen im Rahmen des MFR für 2021 bis 2027 sollten daher für die Jahre 2024 bis 2027 geändert werden, und Anhang I der Verordnung (EU, Euratom) 2020/2093 sollte entsprechend geändert werden.

4.2. Besondere Instrumente

Besondere Instrumente – einschließlich der in diesem Vorschlag vorgesehenen neuen besonderen Instrumente „EURI-Instrument“ und „Ukrainereserve“ – werden im Einklang mit den Verfahren gemäß der Verordnung (EU, Euratom) 2020/2093 und gegebenenfalls den einschlägigen Basisrechtsakten in Anspruch genommen.

Da Ausgaben im Zusammenhang mit besonderen Instrumenten über die Ausgabenobergrenzen des Mehrjährigen Finanzrahmens hinaus eingestellt werden, wirkt sich der vorliegende Vorschlag in dieser Hinsicht nicht unmittelbar auf den Haushalt aus.

Vorschlag für eine

VERORDNUNG DES RATES

zur Änderung der Verordnung (EU, Euratom) 2020/2093 zur Festlegung des mehrjährigen Finanzrahmens für die Jahre 2021 bis 2027

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 312,

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft, insbesondere auf Artikel 106a,

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

nach Zustimmung des Europäischen Parlaments¹⁸,

nach Zuleitung des Entwurfs des Gesetzgebungsakts an die nationalen Parlamente,

gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Die Kommission hat nach den ersten Jahren der Umsetzung des in der Verordnung (EU, Euratom) 2020/2093 des Rates¹⁹ festgelegten Mehrjährigen Finanzrahmens (MFR) für die Jahre 2021 bis 2027 eine Überprüfung der Funktionsweise dieses MFR, einschließlich einer Bewertung der Tragfähigkeit der Ausgabenobergrenzen, vorgelegt.²⁰
- (2) Seit Dezember 2020 steht die Union einer Reihe beispielloser und unerwarteter Herausforderungen gegenüber. Die Union hat rasch gehandelt und alle ihr zur Verfügung stehenden Mittel genutzt, doch die begrenzte Haushaltsflexibilität im Zuge des MFR für 2021 bis 2027 ist nun fast ausgeschöpft, sodass der EU-Haushalt kaum noch Möglichkeiten bietet, auch nur die dringendsten Herausforderungen anzugehen.
- (3) In den ersten Jahren der Umsetzung des MFR wurden besondere Instrumente in großem Umfang genutzt, um vielfältige Herausforderungen anzugehen. Zusätzliche Maßnahmen müssen auch weiterhin ergriffen werden, doch für die Reaktion auf solche Situationen stehen während der verbleibenden Laufzeit des MFR nur äußerst begrenzte Haushaltssmittel zur Verfügung.
- (4) Der EU-Haushalt sollte die Union in die Lage versetzen, die notwendigen politischen Maßnahmen zur Reaktion auf neue Herausforderungen zu treffen und rechtlichen Verpflichtungen nachzukommen, denen im Rahmen der bestehenden Obergrenzen und

¹⁸ AbI. C [...] vom [...], S. [...].

¹⁹ Verordnung (EU, Euratom) 2020/2093 des Rates vom 17. Dezember 2020 zur Festlegung des mehrjährigen Finanzrahmens für die Jahre 2021 bis 2027 (AbI. L 433I vom 22.12.2020, S. 11).

²⁰ COM(2023) 336 vom 20.6.2023.

der ausgeschöpften Flexibilität nicht Rechnung getragen werden kann. Daher sollten die Ausgabenobergrenzen der Mittel für Verpflichtungen der Rubriken 1, 3, 5, 6 und 7, einschließlich der Teilobergrenze für die Verwaltungsausgaben der Organe, für die Jahre 2024, 2025, 2026 und 2027 sowie die Obergrenze der Rubrik 4 für die Jahre 2025, 2026 und 2027 angehoben werden. Infolgedessen sollten die Ausgabenobergrenzen der Mittel für Zahlungen für die Jahre 2026 und 2027 angehoben werden.

- (5) Aufgrund des rechtswidrigen Angriffskriegs Russlands gegen die Ukraine herrscht wieder Krieg auf europäischem Boden. Die Union wird die Ukraine weiterhin so lange wie nötig unterstützen und ihr entschlossen auf ihrem europäischen Weg beistehen. Zu diesem Zweck haben das Europäische Parlament und der Rat die Verordnung (EU) [XXX] [Fazilität für die Ukraine]²¹ erlassen, um die makrofinanzielle Stabilität, den Wiederaufbau und die Modernisierung der Ukraine sowie deren Reformanstrengungen auf ihrem Weg zum EU-Beitritt zu unterstützen.
- (6) Angesichts der Unwägbarkeiten im Zusammenhang mit dem Angriffskrieg Russlands sollte die Fazilität für die Ukraine ein flexibles Instrument sein, über das die Ukraine bis 2027 in angemessener Form und Höhe unterstützt wird. Die Unterstützung im Rahmen der Fazilität für die Ukraine sollte in Form von Darlehen, nicht rückzahlbarer Unterstützung und der Dotierung von Haushaltsgarantien gewährt werden.
- (7) Für den Teil der Unterstützung im Rahmen der Fazilität für die Ukraine, der in Form von Darlehen gewährt wird, sollte die bestehende Garantie aus dem Unionshaushalt zur Deckung des der Ukraine geleisteten finanziellen Bestands bis 2027 verlängert werden. Infolgedessen sollte es möglich sein, die erforderlichen Mittel aus dem Unionshaushalt für einen bis Ende 2027 zur Verfügung stehenden finanziellen Bestand für die Ukraine über die MFR-Obergrenzen hinaus bereitzustellen.
- (8) Für den Teil der Unterstützung im Rahmen der Fazilität für die Ukraine, der in Form einer nicht rückzahlbaren Unterstützung und der Dotierung von Haushaltsgarantien gewährt wird, sollten die Mittel über ein neues thematisches besonderes Instrument – die Ukrainereserve – bereitgestellt werden. Die Mittel für Verpflichtungen und die entsprechenden Mittel für Zahlungen sollten jährlich im Rahmen des Haushaltsverfahrens gemäß Artikel 314 AEUV über die MFR-Obergrenzen hinaus bereitgestellt werden.
- (9) Im Interesse der Planbarkeit der Fazilität für die Ukraine und der geordneten Entwicklung der Ausgaben sollten jährliche Mindestrichtbeträge und Höchstbeträge festgelegt werden, die im Zeitraum 2024 bis 2027 jährlich für die Ukrainereserve bereitgestellt werden können.
- (10) Seit 2022 verzeichnen die Union und die meisten großen Volkswirtschaften plötzliche Anstiege der Zinssätze für alle Anleiheemittenten, einschließlich der Union. Infolgedessen werden die gemäß Artikel 5 Absatz 2 des Beschlusses (EU, Euratom) 2020/2053²² im Rahmen des Unionshaushalts zu tragenden Finanzierungskosten für die Mittel, die im Rahmen des Aufbauinstrument der Europäischen Union (im Folgenden „NextGenerationEU“) aufgenommen wurden, die bei der Annahme im

²¹ ABl. [...] vom [...], S. [...].

²² Beschluss (EU, Euratom) 2020/2053 des Rates vom 14. Dezember 2020 über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union und zur Aufhebung des Beschlusses 2014/335/EU, Euratom (ABl. L 424 vom 15.12.2020, S. 1).

Dezember 2020 ursprünglich bei den MFR-Obergrenzen eingeplanten Schätzungen voraussichtlich übersteigen.

- (11) Angesichts der ungewissen künftigen Entwicklung der Zinssätze und zur Vermeidung von unangemessenem Druck auf Unionsprogramme sollte ein neues thematisches besonderes Instrument eingerichtet werden, um alle Finanzierungskosten für im Rahmen von NextGenerationEU aufgenommene Mittel, die über die ursprünglich eingeplanten Beträge hinausgehen, zu decken. Die erforderlichen Mittel für Verpflichtungen und entsprechenden Mittel für Zahlungen des Unionshaushalts sollten über die MFR-Obergrenzen hinaus bereitgestellt werden.
- (12) Die Solidaritäts- und Soforthilfereserve und das Flexibilitätsinstrument sollten verstärkt werden, damit die Union bis 2027 weiterhin über eine ausreichende Kapazität verfügt, um auf unvorhergesehene Umstände zu reagieren.
- (13) In Anbetracht dieser unerwarteten Ereignisse und neuen Herausforderungen ist es notwendig, den MFR zu überarbeiten; daher sollte die Verordnung (EU, Euratom) 2020/2093 entsprechend geändert werden.
- (14) Die Änderungen der Verordnung (EU, Euratom) 2020/2093 lassen die Verpflichtung zur Einhaltung der Eigenmittelobergrenzen gemäß Artikel 3 Absatz 1 und Artikel 6 des Beschlusses (EU, Euratom) 2020/2053 des Rates unberührt —

HAT FOLGENDE VERORDNUNG ERLASSEN:

Artikel 1

Die Verordnung (EU, Euratom) 2020/2093 wird wie folgt geändert:

- 1. Artikel 2 wird wie folgt geändert:
 - a) Absatz 2 Unterabsatz 1 erhält folgende Fassung:

„(2) Ist es erforderlich, die Mittel aus den besonderen Instrumenten gemäß den Artikeln 8, 9, 10, 10a, 10b und 12 in Anspruch zu nehmen, werden in den Haushaltsplan Mittel für Verpflichtungen und entsprechende Mittel für Zahlungen eingestellt, die die maßgeblichen Obergrenzen des MFR übersteigen.“
 - b) Absatz 3 Unterabsatz 2 erhält folgende Fassung:

„Ist es erforderlich, eine Garantie für einen gemäß Artikel 220 Absatz 1 der Haushaltsoordnung genehmigten und für die Jahre 2023 bis 2027 zur Verfügung stehenden finanziellen Beistand für die Ukraine in Anspruch zu nehmen, so wird der notwendige Betrag über die MFR-Obergrenzen hinaus bereitgestellt.“
- 2. Artikel 9 Absatz 2 erhält folgende Fassung:

„(2) Die Solidaritäts- und Soforthilfereserve darf einen jährlichen Höchstbetrag von 1739 Mio. EUR (zu Preisen von 2018) nicht überschreiten. Jeglicher im Jahr n nicht in Anspruch genommener Teil der jährlichen Mittelausstattung kann bis zum Jahr n+1 in Anspruch genommen werden. Der Teil der jährlichen Mittelausstattung, der bereits im vorangegangenen Haushaltsplan ausgewiesen war, wird zuerst in Anspruch genommen. Jeglicher Teil der jährlichen Mittelausstattung des Jahres n, der im Jahr n+1 nicht in Anspruch genommen wird, verfällt.“
- 3. Folgende Artikel werden eingefügt:

*„Artikel 10a
Instrument für das Aufbauinstrument der Europäischen Union (EURI-Instrument)*

- (1) Das EURI-Instrument kann für die Finanzierung zusätzlicher Kosten verwendet werden, wenn die Kosten der Zins- und Kuponzahlungen, die gemäß Artikel 5 Absatz 2 des Beschlusses (EU, Euratom) 2020/2053 im Zusammenhang mit den an den Kapitalmärkten aufgenommenen Mitteln fällig sind, in einem bestimmten Jahr die folgenden Beträge (zu Preisen von 2018) übersteigen:
 - 2024 – 1 840 Mio. EUR,
 - 2025 – 2 332 Mio. EUR,
 - 2026 – 3 196 Mio. EUR,
 - 2027 – 4 168 Mio. EUR.
- (2) Das EURI-Instrument kann vom Europäischen Parlament und vom Rat im Rahmen des Haushaltsverfahrens gemäß Artikel 314 AEUV in Anspruch genommen werden.

*Artikel 10b
Ukrainereserve*

- (1) Die Ukrainereserve kann ausschließlich für die Finanzierung von Ausgaben gemäß der [Verordnung über die Fazilität für die Ukraine] in Anspruch genommen werden, und mit ihr sollen mindestens 2500 Mio. EUR zu jeweiligen Preisen als jährlicher Richtbetrag bereitgestellt werden.
- (2) Die Ukrainereserve darf im Zeitraum 2024 bis 2027 einen Betrag von 50 000 Mio. EUR zu jeweiligen Preisen nicht übersteigen. Der jährliche Betrag, der in einem bestimmten Jahr im Rahmen der Ukrainereserve bereitgestellt wird, darf 16 700 Mio. EUR zu jeweiligen Preisen nicht übersteigen.
- (3) Die Ukrainereserve kann vom Europäischen Parlament und vom Rat im Rahmen des Haushaltsverfahrens gemäß Artikel 314 AEUV in Anspruch genommen werden.“
4. Artikel 12 Absatz 1 erhält folgende Fassung:

„(1) Das Flexibilitätsinstrument kann für die Finanzierung spezifischer unvorhergesehener Ausgaben in Form von Mitteln für Verpflichtungen und entsprechenden Mitteln für Zahlungen für ein bestimmtes Haushaltsjahr verwendet werden, die im Rahmen der Obergrenzen einer oder mehrerer anderer Rubriken nicht getätigten werden können. Die Obergrenze der jährlich für das Flexibilitätsinstrument zur Verfügung stehenden Mittelausstattung wird auf 1562 Mio. EUR (zu Preisen von 2018) festgesetzt.“
5. Anhang I erhält die Fassung des Anhangs dieser Verordnung.

Artikel 2

Diese Verordnung tritt am zwanzigsten Tag nach ihrer Veröffentlichung im *Amtsblatt der Europäischen Union* in Kraft.

Diese Verordnung ist in allen ihren Teilen verbindlich und gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat.

Geschehen zu Brüssel am [...]

*Im Namen des Rates
Der Präsident/Die Präsidentin*