

Innledning

Hva er bakgrunnen for EUs langtidsbudsjett (MFF), og hvordan henger MFF sammen med EUs årlige budsjetter? Hva betyr dette for Norge? For disse spørsmålene henvises det til policynotatet om EUs MFF, datert 8. april 2025.

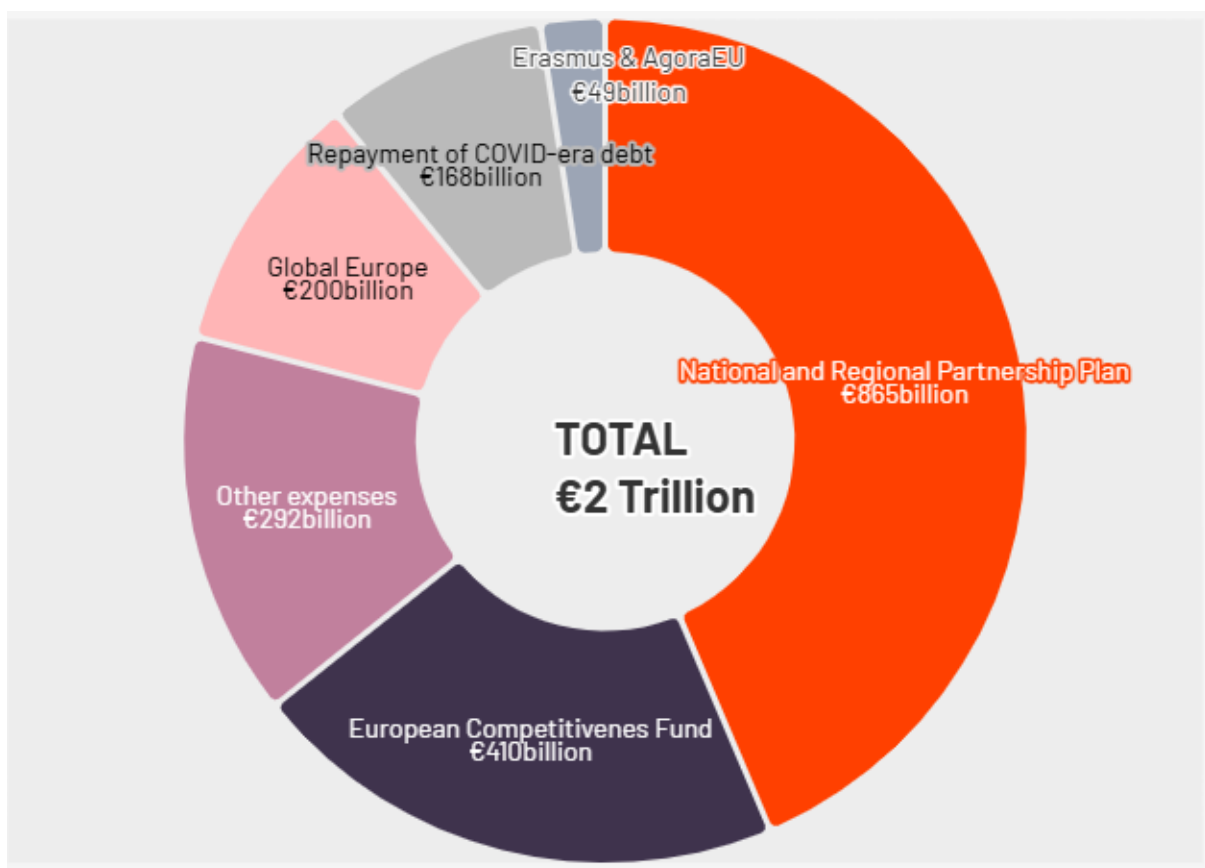
Dette notatet tar for seg forslaget som ble lansert av Europakommisjonen 16. juli. Merk at alt dette kun dreier seg om FORSLAG, ikke om vedtatt politikk – mye kan og vil endres i de kommende forhandlingene.

Hva ble publisert?

Under følger en forenklet oppsummering av noen av dokumentene som ble lansert 16. juli.¹

Forslag til EUs langtidsbudsjett, MFF 2028-2034²

Dette er naturlig nok det viktigste som ble presentert. Summen er nær to billioner (eng. *trillion*); det er verdt å merke seg at dette er en betraktelig økning (selv om det *ikke* utgjør en dobling når man tar høyde for inflasjon - passim). Bidragene fra medlemslandene, basert på deres brutto nasjonalinntekt (BNI), økes fra 1.11 % til 1.26 %. Midlene fordeles som følger (fra Euronews):



Det er flere ting her som er verdt å kommentere, selv om vi ikke vil gå i dybden her. Som ventet kommer det en post for nedbetaling av det lånefinansierte NextGenerationEU, som var EUs

¹ En fullstendig oversikt over dokumentene som ble publisert, finnes hos Europakommisjonen: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/eu-budget-2028-2034_en

² https://commission.europa.eu/publications/multiannual-financial-framework_en

tiltaksplan for å få fart på økonomien igjen i kjølvannet av COVID-19-pandemien (også diskutert i policynotatet fra 8. april).

Som varslet – og allerede mye omdiskutert – ser vi en reduksjon i midlene som skal gå til landbruket, og en økning i midlene som skal gå til forsvar og sikkerhet. Dette går også hånd i hånd med en generell dreining i både hvilke programmer Europakommisjonen vil finansiere, og hva programmene ventes å bidra til. Budsjettforslaget bærer videre preg av økt politisk styring.

Global Europe-potten³ skal bidra til å gjøre Europa til en sterkere og mer relevant aktør internasjonalt (dvs. utenfor EU), og signaliserer muligens at EU vil ta over noe av den rollen USA later til å ha sagt fra seg ved å finansiere uavhengige medier, sivilsamfunn o.l. globalt. Potten skal også bidra til å støtte EUs mange kandidatland på veien til fullt medlemskap. Det ligger også muligheter for opptil 100 mrd. euro til Ukraina (støtte; gjenoppbygging) i potten; disse midlene kan brukes uavhengig av EUs årlige budsjett (jf. også forrige policynotat).

Når det gjelder programmene, ser vi også at det såkalte konkurransekraftsfondet (ECF) er kommet til. Dette er kategorisert som et *program*, ikke et fond, og det åpner for deltakelse fra land utenfor EU. Vi ser også at Horisont Europa ikke har fått en egen overskrift – men fortvil ei, Horisont Europa består. Budsjettet legger opp til langt sterkere koblinger mellom ulike tiltak og programmer (som vi har sett tendenser til i lang tid), og *antallet* programmer reduseres kraftig, fra dagens 52 til 16, som altså også skal flettes tettere sammen.

Et annet aspekt verdt å merke seg er at Europakommisjonen foreslår flere nye såkalte «*own resources*», som er supplementære inntektskilder for EUs budsjett, og kommer i tillegg til de BNI-baserte bidragene.⁴ Dette er beskatning av spesifikke, grenseoverskridende problemer, som f.eks. plastforsøpling, og også bidrag fra land utenfor EU (som Norges «billett» til Horisont Europa, osv.).

De nye egenressursene som foreslås omfatter bidrag fra kvotehandelsystemet (ETS); CBAM (dvs. den nye mekanismen for skattelegging av karbonutslipp tilknyttet varer som importeres til EU); e-avfall (med liknende virkemåte som dagens avgift på plastforsøpling); tobakksproduksjon; og den såkalte *Corporate Resource for Europe* (CORE), som er en skattelegging av alle selskaper med årlig omsetning over 100 mill. euro. Sistnevnte, altså CORE, ser allerede nå ut til å være «*dead on arrival*», da Tyskland er sterkt imot et slikt tiltak.

Alt i alt bærer MFF-utkastet tydelig preg av tiden det er formet i – her finner vi både Draghi-, Letta-, og Niinistö-rapportene mellom linjene. Budsjettet omtales (av Europakommisjonen selv) som ambisiøst, og skal bidra til «uavhengig, rik, trygg og velfungerende økonomi og samfunn» i Europa i det neste tiåret. Imidlertid mener allerede noen medlemsstater at budsjettet er for stort, mens andre mener det motsatte – kanskje et tegn på at man har valgt et fornuftig nivå (som kjent gjør et godt kompromiss alle parter litt misfornøyde).

Fra norsk perspektiv er det verdt å merke seg at vi eksplisitt er et tredjeland i alle programmene, men at alle, inkludert ECF, åpner for tredjelandsdeltakelse. Som i dag gis EØS-EFTA-statene (og,

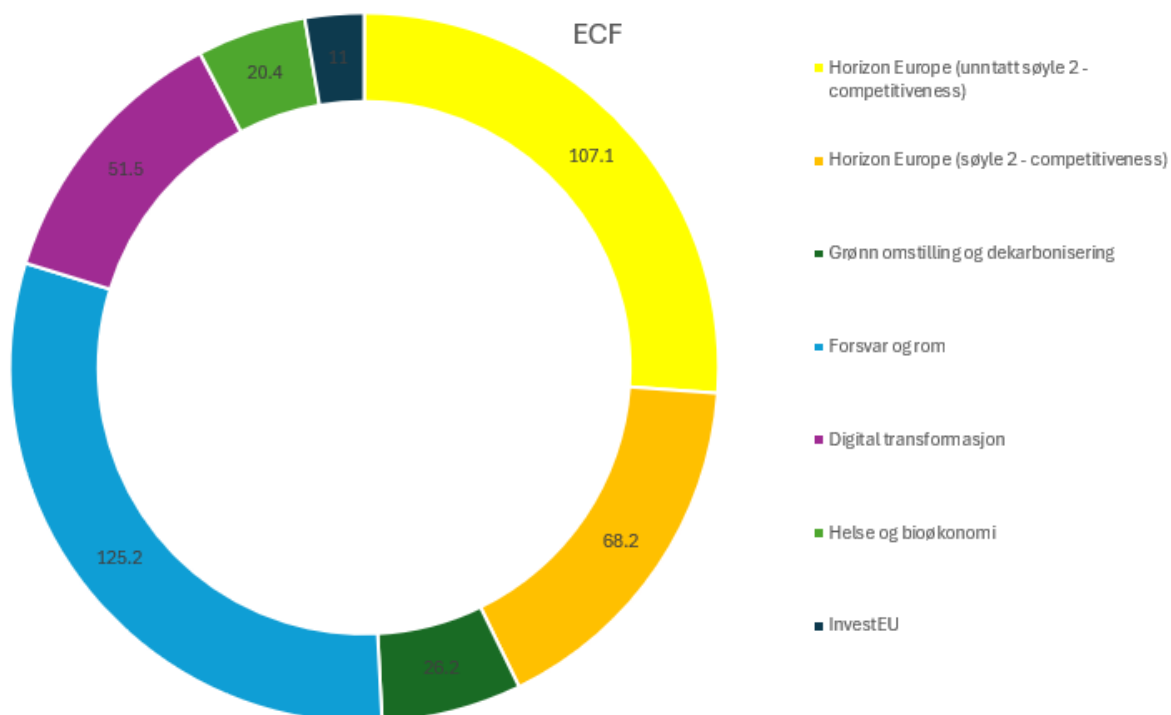
³ https://commission.europa.eu/publications/global-europe_en for selve lovforslaget; et forenklet faktaark om Global Europe finnes her, mot bunnen av siden: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/eu-budget-2028-2034_en

⁴ En oversikt over dagens egenressurser finnes her: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/revenue/own-resources_en

pussig nok, Andorra, San Marino og Monaco) tilgang til hele programmene (i motsetning til andre tredjeland), men vi får ikke (ulikt fra i dag) tilgang til programmenes beslutningsstrukturer.

Konkurranseskraftsfondet, European Competitiveness Fund (ECF)⁵

Vi regnet med at dette ville komme. Ikke bare fordi det har vært flere runder med lekkasjer fra Europakommisjonens arbeid, men også fordi det fremstår som en logisk løsning på mange av utfordringene EU står overfor: For svak samordning mellom tiltak, for lite investering i forskning og innovasjon, og kanskje også for få incentiver for tredjeland til å kjøpe seg fullstendig inn i EUs økosystem for forskning, utvikling, innovasjon og kunnskapsutvikling. (Vår vurdering er at «kirsebærplukking» av programmer vil bli vanskeligere med det systemet som nå foreslås.)



Som det fremgår av (den litt hjemmelagede) grafikken over, er budsjettet for ECF (rundet opp til) 410 mrd. euro. Disse midlene omfatter også 175 mrd. euro til Horisont Europa (HEU), som forblir et selvstendig program, men med tett tilknytning til ECF. ECF, unntatt HEU, har følgelig et budsjett på 234 mrd. euro. Midlene fordeler seg slik over fire prioriteringer:

- Grønn omstilling og dekarbonisering av industrien: 26.2 mrd. euro
- Helse, bioteknologi, landbruk og bioøkonomi: 20.4 mrd. euro
- Digitalt lederskap/omstilling: 51.5 mrd. euro
- Motstandsdyktighet, sikkerhet, forsvarsindustri, rom: 125.2 mrd. euro

I tillegg 11 mrd. euro til ikke-sektorspesifikke tiltak, som *InvestEU*.

Det blir imidlertid noe komplisert når man tar høyde for synergiene mellom ECF og HEU: Størsteparten av HEUs søyle to har overlappende prioriteringer med de fire punktene over, og vil styres av samme strukturer som styrer ECF. Med andre ord finnes det *samlet sett* mer penger til alle fire punktene over, forutsatt at man deltar i både ECF og HEU. ECF og HEU er altså foreslått

⁵ https://commission.europa.eu/publications/european-competitiveness-fund_en

som to separate rettsakter, men de omfattes av et felles såkalt regelhefte, og den aktuelle delen av søyle to av HEU (68.2 mrd. av HEUs totale 175) vil styres av samme «råd» som styrer ECF.

Horisont Europa (HEU)⁶

Som nevnt over, består Horisont Europa som et eget program, men store deler av søyle to (av nå fire søyler) vil styres på samme måte som det større ECF. Dette er den foreslåtte strukturen:



Det er altså «competitiveness»-bolken på 68.2 av de totalt 175 mrd. euro som styres som ECF. De øvrige delene av HEU vil trolig styres omtrent som i dag, selv om fleksibilitet (i kontrast til dagens budsjett, som i større grad er forhåndsfordelt) er et uttalt mål.

Generelt kan vi si at budsjettet øker (fra dagens 96.5 mrd. euro), men vi er allikevel et stykke unna de 200/220 mrd. euro Draghi og Heitor har tatt til orde for i sine rapporter. Isolert sett er dette skuffende, men dersom man regner med ECF, øker finansieringen allikevel betraktelig. Når det gjelder *hva* HEU finansierer, ser dette ut til å være hovedtrekkene i det nye forslaget:

- Forenkling: Mer *lump sum*, kortere arbeidsprogram, åpne utlysninger, rask behandling
- Styrkning av Det europeiske forskningsrådet (ERC)
- Den nevnte knytningen av søyle to til ECF
- Mer støtte til forskningsinfrastruktur
- Mål om «moonshots», ambisiøse prosjekter à la «månelanding»⁷
- EIT og missions faller bort (sistnevnte finansieres ut 2030)

De fire foreslåtte søylene minner i det store om dagens struktur. Søyle én skal være på 44 mrd. euro (med ukjent fordeling mellom tiltakene), en solid vekst. Søyle to har vi finansielt allerede sett på, med en økning på rundt 50 % (nominelt). Søyle tre, innovasjon, tredobles til 38.7 mrd. Kanskje er det her EITs funksjon vil ivaretas – *Sciencebusiness* antyder at det er det som menes

⁶ https://research-and-innovation.ec.europa.eu/news/all-research-and-innovation-news/horizon-europe-2028-2034-twice-bigger-simpler-faster-and-more-impactful-2025-07-16_en

⁷ Innen denne tematikken tillater vi oss å anbefale Mariana Mazzucatos bok «Mission economy» (2021)

med «*knowledge triangle*» i forslaget.⁸ Søyte fire, for felleseuropeisk forskningspolitikk, vokser enormt (fra 3.4 til 16.2 mrd. euro), mye fordi forskningsinfrastrukturer flyttes hit.

Erasmus+⁹

Dette svært populære programmet videreføres også, med en økning fra 26.2 mrd. euro til 40.8. Imidlertid videreføres også Det europeiske solidaritetskorpset (hvor Norge p.t. ikke deltar) under Erasmus+-overskriften; økningen i bevilgning til Erasmus+' kjerneoppgaver øker dermed noe mindre enn man kan tro ved første øyekast.

Også Erasmus+ knyttes tettere til EUs øvrige politikk, og programmet blir et hovedverktøy i å implementere EUs kompetanseunion (*Union of Skills*), og dermed også konseptuelt knyttet til det overordnede målet om å øke EUs (Europas/EØS') konkurransekraft.

Dagens tre hovedtiltak (*key actions*) videreføres som prioriteringer, men ikke som adskilte tiltak. Det fremstår ennå usikkert hvordan fordelingen mellom disse prioriteringene vil være.

AgoraEU¹⁰

Dette nye programmet, på 8.6 mrd. euro, skal styrke demokrati, sivilsamfunn, og støtte kultur og frie medier. Programmet skal også fremme inkludering og mangfold, inkludert kulturelt og språklig mangfold. Strukturelt omfatter programmet tre politikkområder:

- Kreativt Europa (mye likt kultur-delen av dagens adskilte Kreativt Europa-program) (1.8 mrd. euro, kontra dagens ~800 mill. euro for kultur-delen av Kreativt Europa)
- MEDIA+ (mye likt dagens medie-del av Kreativt Europa) (3.2 mrd. euro, kontra 1.4 mrd. for dagens medie-del av Kreativt Europa)
- Demokrati, borgere, likhet, rettigheter og verdier (mye likt dagens CERV-program¹¹) (3.6 mrd. euro – en kraftig økning fra 1.5 for dagens CERV)

Med andre ord dreier det seg også her om mer horisontal samordning av beslektede politikkområder. Konkurransekraft (for kunst- og kultursektoren, men også for media og audiovisuell produksjon) er også et uttalt mål for AgoraEU. Kunstnerisk frihet og mediefrihet er en viktig del i å bevare sterke sivilsamfunn, rettsstatsprinsipper og sterke demokratier.

Hva skjer videre?

På rent formelt plan, vil det foregå slik: Nå som Europakommisjonen har foreslått et budsjett, skal Rådet og Europaparlamentet gjennomgå forslaget. Rådet, altså medlemsstatene, skal forhandle om innholdet, mens Europaparlamentet kun har mulighet til å støtte eller forkaste Rådets posisjoner. Å vedta MFF krever så enstemmighet i Rådet og en endelig avstemning (godkjenning ved simpelt flertall) i Europaparlamentet. Europaparlamentet kan ikke formelt gi

⁸ <https://sciencebusiness.net/news/planning-fp10/horizon-europe-budget-double-eu68b-will-remain-competitiveness-fund>

⁹ https://commission.europa.eu/publications/erasmus_en

¹⁰ https://commission.europa.eu/publications/agoraeu_en

¹¹ <https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/portal/screen/programmes/cerv> Norge deltar ikke i dagens CERV-program, men norske partnere har deltatt i prosjekt som ikke-finansierte partnere.

innspill på innholdet, men kan sende signaler om elementer de ikke støtter ved å skriftlig begrunne et eventuelt avslag.

Preliminært kan man gå ut ifra at forhandlingene mellom medlemsstatene (Rådet) og Europakommisjonen, og veien frem mot enighet, vil ta tid – ultimo 2026 sirkulerer som anslag. Hovedsaken er at man oppnår enighet og et formelt vedtak innen utgangen av 2027, slik at den nye budsjettperioden kan begynne som planlagt 1. januar 2028.

Dersom man *ikke* blir enige innen utgangen av 2027 (og i forrige omgang var det nære: Enighet ble først oppnådd 17. desember 2020 for dette MFF, som begynte to uker senere (1. januar 2021), vil budsjett-takene (jf. forrige policynotat for informasjon om disse) fra inneværende budsjettperiode videreføres helt til man oppnår enighet.

Budsjettet kan også revideres underveis, enten ved særskilte forhold (uforutsette behov, revisjon av traktatene, innlemmelse av nye medlemsland – det er per nå 9/10 kandidatland – eller gjenforening av Kypros, jf. forordning (EU/Euratom) 2020/2093, art. 13-17) eller som del av den vanlige midtveisevalueringen av budsjettet, antakelig i 2031. I inneværende budsjettperiode ble budsjettet revidert kraftig for å få fart på økonomien etter COVID-19-pandemien gjennom NextGenEU, jf. også forrige policynotat.

På mindre formelt (og også langt mer spekulativt, så det følgende må tas med en klype salt) plan, kan vi regne med at det i likhet med forrige omgang vil avtegne seg en inndeling av medlemsstatene i grupper, hvor noen stater ønsker å stramme inn på EUs budsjetter, mens andre ønsker å øke EUs aktivitet. Vår vurdering er at det vil være flere medlemsstater som ønsker å øke budsjettene denne gangen. Denne vurderingen bygger på følgende forhold:

- (1) Høynivårapportene fra 2024, med Draghi i spissen, som viser at økte investeringer kan være riktig vei å gå for å gjenopprette europeisk konkurransedyktighet kontra Kina og USA (selv om medlemsstatene også vil måtte investere gjennom nasjonale budsjetter);
- (2) EUs økte og økende relevans som sikkerhetspolitisk aktør, med ansvarsområder som ikke konkurrerer med, men utfyller NATO (jf. også Niinistö-rapporten);
- (3) EUs fortsatt store ambisjoner for et grønt, velfungerende, og integrert energisystem;
- (4) Europaparlamentets uttalelse fra mai i år som omtaler den aktuelle 1%-grensa (dvs. et tak på 1% av medlemsstatenes BNI) som utdatert og ikke lenger i tråd med EUs økte ambisjoner og utvidede ansvarsområder;
- (5) Signaler fra Danmark 3. juni, som var blant de «sparsommelige fire» i forrige runde, og nå uttaler at de ønsker et mer ambisiøst EU-budsjett. Danmark har også formannskapet i Rådet dette halvåret, og ville trolig uansett måttet nedtone sine nasjonale kjepphester. Kanskje vil dette signalet fra en tradisjonelt sparsommelig stat påvirke de resterende (i forrige omgang var det Nederland, Sverige og Østerrike som sto på Danmarks side). De fire var også i utgangspunktet skeptiske til felleseuropeiske låneopptak, men alle godtok allikevel *NextGenerationEU* – så også i inneværende periode har det vært bevegelse. Det er imidlertid mulig at stater som ikke var blant de «sparsommelige fire» i forrige runde, enten har endret syn på EU-budsjettet i perioden, eller vil motsette seg en økning fra dagens (ca.) 1%-tak.

Imidlertid kan pressede økonomier i en del medlemsstater endre på dette bildet – her er alt åpent. Sett under ett har Europakommisjonen presentert et forslag som er i tråd med både den politikken EU har tatt til orde for de siste årene (uttrykt tydelig i fjorårets tre høynivårapporter), og et forslag som svarer på mange av de utfordringene medlemsstatene opplever.

Budsjettet bærer preg av mer samordning på tvers av siloer, med konsolidering av mange per i dag separate tiltak, og av mer politisk styring (hvor man får inntrykk av at særlig Europakommisjonen ligger an til å få mer innflytelse over de «fleksible» delene av programmene). Regionalpolitikken – som påvirker Norge i mindre grad – overlates i større grad til nasjonalstatene.

Oppsummert kan man si at tredjeland – som altså per lovforslagene omfatter også EØS-EFTA-statene (Island, Liechtenstein og Norge) - får mindre valgfrihet i den forstand at det vil finnes færre programmer å velge og vrake i, og at vi dersom vi ønsker tilgang til alle tiltakene vi til nå har deltatt i, vil måtte kjøpe oss inn i ikke bare de nye og større Erasmus+ og Horisont Europa, men også i blant annet Konkurranssekraftsfondet (ECF) og AgoraEU. Da vil vi få tilgang til *mer EU-politikk og –finansiering* enn i dag, men det vil også koste mer å delta.

Den horisontale samordningen av EUs programmer/tiltak blir sterkere når antallet reduseres og styringsstrukturene til dels vil deles på tvers av programmer (som ECF og HEU, og i tilfelle sammenslåing av dagens Kreativt Europa og CERV), og aktiviteten vil nok bli mer underlagt politisk styring. Dersom Norge derimot velger å *ikke* delta i f.eks. ECF, vil vi kunne miste tilgang til blant annet rom- og forsvarssamarbeid vi i dag deltar i. I alle høve ser det ut til at EØS-EFTA-statene mister tilgang til det beslutningsstrukturer i programmene, hvor vi i dag har en stemme.