



EU:s fleråriga budgetram för perioden 2028–2034

Statsrådsberedningen

Dokumentbeteckning

COM(2025) 571 Celexnummer 52025PC0571

Rådets förordning om den fleråriga budgetramen 2028–2034

COM(2025) 570 Celexnummer 52025DC0570

Meddelande från kommissionen om en dynamisk EU-budget för framtidens prioriteringar - flerårig budgetram 2028–2034

COM(2025) 572 Celexnummer 52025PC0572

Interinstitutionellt avtal mellan Europaparlamentet, Europeiska unionens råd och Europeiska kommissionen om budgetdisciplin, samarbete i budgetfrågor och sund ekonomisk förvaltning

Sammanfattning

Den 16 juli 2025 presenterade kommissionen sitt förslag till en ny flerårig budgetram (Multiannual Financial Framework, MFF) för åren 2028–2034. Meddelandet som publicerades i samband med detta beskriver inriktningen på kommissionens förslag och de ändringar i utgifternas omfattning, sammansättning, inriktning och utformning som kommissionen anser nödvändiga för att möta EU:s utmaningar.

Kommissionen argumenterar för att EU behöver en mer ambitiös budgetram som är enklare, mer strategisk och resultatinriktad för att möta framtida utmaningar inom säkerhet, konkurrenskraft, grön omställning och digitalisering. Kommissionen föreslår att en högre grad av flexibilitet tillåts mellan budgetens olika element för att möjliggöra snabba anpassningar vid kriser eller nya prioriteringar. Budgetramen föreslås innehålla färre rubriker och

finansieringsprogram, och mer harmoniserade regelverk för att underlätta för individer, företag och förvaltning att hitta och få tillgång till finansieringsmöjligheter.

I volymtermer innebär förslaget en budgetram för perioden 2028–2034 som totalt omfattar 1 763 miljarder euro i 2025 års priser i åtaganden, motsvarande 1 985 miljarder euro i löpande priser, vilket beräknas motsvara 1,26 procent av EU:s samlade bruttonationalinkomst (BNI) på grundval av aktuella prognoser.

Regeringen välkomnar förslaget inriktning, en budget med större fokus på säkerhet och civilt och militärt försvar, inklusive ett bibehållet starkt stöd till Ukraina, samt konkurrenskraft. Regeringen välkomnar förslaget till förenklad struktur med färre rubriker och program. Förslaget är dock alldeles för expansivt med kraftiga öknings i volymen i budgetramen. Regeringen anser därför att neddragningar och omprioriteringar är nödvändiga samt att rabattarrangemang för Sverige måste förnyas.

1. Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Den 16 juli 2025 presenterade kommissionen sitt förslag till förordning om den fleråriga budgetramen 2028–2034. Meddelandet som publicerades i samband med detta beskriver förslaget och de ändringar i utgifternas omfattning, sammansättning, inriktning och utformning som kommissionen anser nödvändiga för att möta EU:s utmaningar. Förslaget föregicks av meddelandet ”Vägen till nästa fleråriga budgetram”, som lades fram den 11 februari 2025 (se Fakta-PM 2024/25:FPM19).

Kommissionen presenterade samtidigt som förslaget till förordning om den fleråriga budgetramen 2028–2034 även ett förslag till interinstitutionellt avtal mellan Europaparlamentet, rådet och kommissionen om budgetdisciplin, samarbete i budgetfrågor och om sund ekonomisk förvaltning.

Vidare presenterade kommissionen förslag till nytt system för egna medel på intäktssidan (se Fakta-PM 2025/26:FPM4) och ett flertal så kallade sektorsförordningar.

1.2 Förslagets innehåll

Kommissionen argumenterar i sitt meddelande om nästa fleråriga budgetram för att EU behöver en mer ambitiös budget som är enklare, mer strategisk och resultatinriktad för att möta aktuella och framtida utmaningar kopplade till säkerhet, konkurrenskraft, grön omställning och digitalisering. Kommissionen föreslår därför att en högre grad av flexibilitet ska tillåtas mellan budgetens olika element för att möjliggöra snabba anpassningar vid kriser eller nya prioriteringar. Budgetramen föreslås innehålla färre rubriker och finansieringsprogram, samt mer harmoniserade regelverk för att underlätta för individer, företag och förvaltningar att hitta och få tillgång till finansieringsmöjligheter.

Volymmässigt innebär förordningsförslaget en budgetram för perioden 2028–2034 som totalt omfattar åtaganden om 1 763 miljarder euro i 2025 års priser, motsvarande 1 985 miljarder euro i löpande priser, vilket beräknas motsvara 1,26 procent av EU:s samlade bruttonationalinkomst (BNI) på grundval av aktuella prognoser. Kommissionen föreslår en ändring i hur den tekniska justeringen för årlig uppräknings av den fleråriga budgetramen och dess tak ska göras, där den föreslås att räknas upp med prognostiserad inflation för kommande år ($n+1$) då den prognostiserade inflationen är lägre än 1 procent eller högre än 3 procent. Detta är att jämföra med den årliga uppräknings om 2 procent under budgetperioden 2021–2027.

Kommissionen föreslår att budgetramen ska bestå av fyra övergripande rubriker: 1) Ekonomisk, social, territoriell sammanhållning, jordbruk, ruralt och maritimt välbefinnande och säkerhet, 2) Konkurrenskraft, välbefinnande och säkerhet, 3) Europa i världen, och 4) Administration. Ytterligare finansieringsinstrument utanför budgetramen föreslås vara Ukrainareserven, flexibilitetsmekanismen, det samlade marginalinstrumentet och Europeiska fredsfaciliteten.

Merparten av innehållet under den första rubriken, *Ekonomisk, social, territoriell sammanhållning, jordbruk, ruralt och maritimt välbefinnande och säkerhet*, öronmärks till en ny fond för bland annat jordbruks-, fiskeri- och sammanhållningspolitiken samt inre säkerhet, migration och gränssäkerhet (se Fakta-PM 2025/26:FPM10). Fonden samlar 14 befintliga fonder och program, varav flera genomförs genom

delad förvaltning. Medel föreslås tilldelas medlemsstaterna i nationella kuvert som delvis öronmärks till vissa områden. Medlemsstaterna ska upprätta en nationell och regional partnerskapsplan som ska säkerställa samstämmighet och synergier, samtidigt som nuvarande fonders särdrag respekteras. Resultatstyrning ska tillämpas och utbetalningar ska villkoras av efterlevnad av överenskomna investerings- och reformmål. Under denna rubrik återfinns även återbetalningen av den utestående skulden för EU-upplåningen inom NextGenerationEU).

Den andra rubriken, *Konkurrenskraft, välbstånd och säkerhet*, utgörs till största del av den nyinrättade Konkurrenskraftsfonden (se Fakta-PM 2025/26:FPM14) som är en sammanslagning av flera program och fonder i innevarande budgetram som kan stärka EU:s gemensamma konkurrenskraft. Fonden föreslås stödja europeiska innovationer från grundforskning till utveckling, start-ups och uppskalning. Fonden tar utgångspunkt i Draghi- och Lettarapporterna samt konkurrenskraftskompassen. Kommissionen pekar ut hinder för den inre marknaden, fragmenterade kapitalmarknader, otillräcklig digitalisering, subventionerad tredjelandskonkurrens och höga energipriser som gemensamma utmaningar. Kommissionen argumenterar för att förslaget innebär en förenkling genom att ersätta ett tidigare lapptäcke av program och regelverk med en enhetlig regelbok (*single rulebook*). Förslaget innehåller höjda anslag för att stärka Europas kapacitet för försvarsproduktion. Genom förordningen om en konkurrenskraftsfond inrättas också ett horisontellt finansieringsinstrument som, likt det tidigare InvestEU-programmet, syftar till att mobilisera privat och offentligt kapital genom garantier för lån till projekt med hög riskprofil.

Horisont Europa ska fortsatt vara ett självständigt program, men ha en nära koppling till konkurrenskraftsfonden och ha ett större fokus på excellens. Utöver Konkurrenskraftsfonden ingår bland annat Erasmus+, Fonden för ett sammanlänkat Europa, civilskyddsmekanismen och AgoraEU under den andra rubriken.

Den tredje rubriken, *Europa i världen*, är en sammanslagning av flera utrikespolitiska instrument i innevarande budgetram (se Fakta-PM 2025/26:FPM20). Den ska riktas mot en mer strategisk, värdestyrd och verkningsfull strategi för utvidgning, partnerskap och diplomati, i överensstämmelse med EU:s strategiska intressen. I rubriken återfinns även finansiering för åtgärder inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken

som syftar till att bidra till EU:s mål att främja och bevara freden, stärka den internationella säkerheten, främja internationellt samarbete samt utveckla och befästa demokratin, rättsstatsprincipen och respekten för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Den fjärde rubriken, *Administration*, innehåller finansiering av EU:s institutioners verksamhet, inklusive arvoden, löner och pensioner för anställda och ämbetsinnehavare i EU:s institutioner och organ.

Kommissionen föreslår tre specialinstrument i utrymmet mellan utgiftstaket och egna medelstaket: ett tematiskt, Ukrainareserven avsedd för finansiering av stöd till Ukraina, samt två icke-tematiska instrument; det samlade marginalinstrumentet och flexibilitetsinstrumentet, vilka utgör verktyg för att hantera oförutsedda händelser inom samtliga budgetrubriker. Det samlade marginalinstrumentet möjliggör användningen av tillgängliga åtagande- och betalningsmarginaler från tidigare år för att finansiera utgifter ovanför betalnings- och åtagandetaken, medan flexibilitetsmekanismen kan nyttjas för nya eller oväntade behov.

Vidare föreslås att en extraordinär krismekanism som genom upplåning för utlåning till medlemsstater (lån-till-lån) ska syfta till att hantera konsekvenserna av allvarliga kriser, svårigheter eller allvarliga hot om dessa som påverkar unionen eller dess medlemsländer.

Kommissionen anger att efterlevnad av rättsstatsprincipen ska vara en förutsättning för utbetalning från alla fonder. Detta ska i praktiken genomföras på två olika sätt. Dels genom att tydliga hänvisningar görs till att villkorlighetsförordningen, som inte omförhandlas, fortsatt ska tillämpas i alla budgetinstrument, dels genom att regelverket för de nationella och regionala partnerskapsplanerna innehåller bestämmelser som uppställer villkor kopplade till rättsstatens principer och stadgan för grundläggande rättigheter.

På intäktssidan föreslår kommissionen att fem ytterligare kategorier av egna medel introduceras. Kommissionen motiverar detta med ett behov av att öka budgetens långsiktiga hållbarhet och minska beroendet av BNI-baserade bidrag (se Fakta-PM 2025/26:FPM4).

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Kommissionens förslag till förordning om EU:s fleråriga budgetram reglerar nivån för åtaganden och betalningar under perioden 2028–2034 och innehåller, tillsammans med utkastet till interinstitutionellt avtal, bestämmelser för att det årliga budgetförfarandet ska fungera väl. I sak bedöms inte innehållet i förslaget till förordning om EU:s fleråriga budgetram påverka svenska regler utan avser endast EU-nivån.

1.4 Budgetära konsekvenser och konsekvensanalys

Utgifterna för den fleråriga budgetramen för kommande budgetperiod, 2028–2034, föreslås uppgå till cirka 1 763 miljarder euro i 2025 års priser (cirka 1 985 miljarder euro i löpande priser). Detta är att jämföra med cirka 1 234 miljarder euro i 2025 års priser för budgetperioden 2021–2027. Det är i sammanhanget viktigt att notera att programstrukturen för perioden 2021–2027 inte överensstämmer med den föreslagna programstrukturen för perioden 2028–2034, vilket påverkar jämförbarheten.

Den första rubriken, Ekonomisk, social, territoriell sammanhållning, jordbruk, ruralt och maritimt välbefinnande och säkerhet, föreslås uppgå till cirka 946 miljarder euro i 2025 års priser (cirka 1 062 miljarder euro i löpande priser). Detta är att jämföra med cirka 827 miljarder euro i 2025 års priser för budgetperioden 2021–2027. Den andra rubriken, Konkurrenskraft, välbefinnande och säkerhet, föreslås uppgå till cirka 522 miljarder euro i 2025 års priser (cirka 590 miljarder euro i löpande priser). Detta är att jämföra med cirka 204 miljarder euro i 2025 års priser för budgetperioden 2021–2027. Den tredje rubriken, Europa i världen, föreslås uppgå till cirka 190 miljarder euro i 2025 års priser (cirka 215 miljarder euro i löpande priser). Detta är att jämföra med cirka 111 miljarder euro i 2025 års priser för budgetperioden 2021–2027. Den fjärde rubriken, Administration, föreslås uppgå till cirka 104 miljarder euro i 2025 års priser (cirka 118 miljarder euro i löpande priser). Detta är att jämföra med cirka 84 miljarder euro i 2025 års priser för budgetperioden 2021–2027.

För Ukrainareserven föreslår kommissionen en ram om 88,9 miljarder euro i 2025 års priser, varav 13,5 miljarder euro som mest kan mobiliseras under ett och samma år. Oanvända medel från ett år föreslås få överföras och användas under efterföljande år fram till och med 2034. För flexibilitetsmekanismen föreslås ett fast belopp om 14 miljarder euro i 2025 års priser, motsvarande 2

miljarder euro per år. Vidare föreslås flexibilitetsinstrumentet finansieras av de intäkter som samlas in genom unionens politik, till exempel böter och sanktioner, samt återförda medel från år n-2. Oanvända medel från ett år föreslås få överföras och användas under efterföljande år fram till och med 2034. Gällande det samlade marginalinstrumentet är det inte möjligt att uppskatta utgifterna i nuläget, då tillgängliga medel inom instrumentet kommer att bero på omfattningen av de marginaler som uppstår i budgeten.

Beräknat som en andel av EU:s samlade BNI innebär förslaget en utgiftsnivå på 1,26 procent under utgiftstak. Om specialinstrumenten och Europeiska fredsfaciliteten som ligger ovanför utgiftstaket medräknas motsvarar förslaget 1,35 procent av BNI. Detta är att jämföra med cirka 1,05 procent respektive 1,12 procent av EU:s samlade BNI för budgetperioden 2021–2027. Samtliga beräkningar baseras på aktuella prognoser över BNI-utvecklingen.

Förslaget till flerårig budgetram skulle motsvara en total prognosticerad genomsnittlig svensk EU-avgift för nästa programperiod om cirka 102 800 miljoner kronor per år. Detta är en uppskattning utifrån den begränsade information som än så länge finns tillgänglig, i synnerhet avseende de förändringar som kommissionen föreslår i egna medelsystemet.

Huvudorsakerna till den stora ökningen av avgiften är dels förslagets väsentligt högre utgiftsnivå, dels att den svenska rabatten inte föreslås förnyas. Värdet av Sveriges nuvarande rabatt uppgår till cirka 8–11 miljarder kronor årligen i löpande priser.

2. Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen vill se en politik och en MFF som bättre avspeglar EU:s aktuella utmaningar och regeringens fyra prioriteringar: kriget, konkurrenskraft, klimatet och kriminaliteten.

De ståndpunkter som regeringen fastställde i Fakta-PM 2024/25: FPM19 kvarstår. Regeringens budgetrestriktiva linje ligger fast. Svensk avgift bör hållas nere. Som andel av BNI ska EU:s budget för reguljära utgifter fortsatt uppgå till

omkring 1 procent. Det är viktigt att EU:s framtida offentligfinansiella åtagande är kompatibelt med en konsolidering av medlemsstaternas offentliga finanser och bevarande av nationellt finanspolitiskt manöverutrymme. Hållbara statsfinanser i medlemsstaterna är en förutsättning för att kunna möta dagens och morgondagens utmaningar. Den svenska avgiften hålls nere genom nivån på den fleråriga budgetramen, inklusive special- och flexibilitetsinstrumenten, och förnyade rabattarrangemang.

Regeringen vill se verkliga reformer av de politikområden som omfattas av ett offentligfinansiellt åtagande, både sett till struktur och innehåll. Satsningar på befintliga eller nya områden behöver motsvaras av neddragningar på andra områden, framför allt inom sammanhållningspolitiken, men också inom delar av den gemensamma jordbrukspolitiken. Regeringen anser att EU:s budget ska inriktas på insatser som stärker Europas konkurrenskraft, säkerhet, motståndskraft och beredskap. En viktig målsättning är att skapa förutsättningar för ökade försvarsinvesteringar i hela Europa, bland annat genom att främja gemensam utveckling och upphandling av försvarsmateriel. Regeringen vill se en budgetram som stödjer åtgärder för att stärka den inre säkerheten och bekämpa gränsöverskridande kriminalitet. Den ska understödja att migrations- och asylpakten genomförs fullt ut och utvecklingen av partnerskap mellan EU och tredjeland för att förebygga irreguljär migration, öka återvändandet och bekämpa människosmuggling och människohandel. För att EU ska kunna möta utmaningarna inte minst inom säkerhetsområdet är det av grundläggande betydelse att budgeten i alla relevanta delar fokuserar på och prioriterar insatser som stärker europeisk konkurrenskraft. I fokus kommer då att vara främjandet av utveckling och investeringar i forskning, innovation, teknikutveckling, digitalisering och artificiell intelligens (AI). Inte minst viktigt är att EU:s insatser i största möjliga utsträckning utformas för att mobilisera privata investeringar.

När regeringens utgångspunkter ska relateras till kommissionens konkreta utkast till nästa fleråriga budgetram måste först understrykas att förslaget är omfattande och har många dimensioner. Ståndpunkterna kommer att utvecklas och uppdateras allteftersom förståelsen och analysen fördjupas och i förhållande till utvecklingen av den långa och intensiva förhandling som förestår. Regeringen kan dock redan nu konstatera att kommissionens förslag är alltför expansivt, i förhållande till Sveriges budgetrestriktiva linje.

Neddragningar och omprioriteringar är därför nödvändiga. Utgiftsvolymen måste minska och nödvändiga korrigeringsmekanismer/rabatter förnyas.

EU-budgeten bör fokusera på områden där EU har ett tydligt mervärde, särskilt när åtgärderna har en tydlig gränsöverskridande EU-nytta och där stordriftsfördelar kan uppnås genom gemensam finansiering på EU-nivå. Regeringen välkomnar förslaget inriktning på en budget med större fokus på säkerhet och försvar samt konkurrenskraft där en ny konkurrenskraftsfond föreslås.

Regeringen ser positivt på förslaget tydliga budskap om vikten av ett starkt stöd till Ukraina. EU måste vara redo att ge stöd för makrofinansiell likviditet, militärt stöd, reformer samt återhämtning och uppbyggnad motsvarande behoven. Sverige står redo att stötta Ukraina så länge som det krävs och i den omfattning som behövs. Det kan inkludera ytterligare lånefinansiering om situationen kräver det.

Regeringen välkomnar förslaget till förenklad struktur med färre rubriker och program. Detta är en inriktning som ger bättre förutsättningar för synergieffekter och skalfördelar samt minskad risk för överlapp mellan olika program. Detsamma gäller för möjligheterna att omprioritera inom budgetramen när nya behov uppstår.

Det är positivt med förenklade och harmoniserade regelverk och styrning för att minska den administrativa bördan för kommissionen, medlemsstaterna och stödmottagare. Det är vidare positivt med ökad möjlighet till strategisk styrning som kan öka budgetens genomslagskraft.

Regeringen välkomnar förslaget till förenklad struktur med färre specialinstrument men anser att flexibilitet i första hand bör tillgodoses genom tillräckliga marginaler av icke-allokerade medel under bindande budgetram. Regeringen anser att det ska finnas tydliga och förutsägbara incitament för omprioriteringar och att återförda förfallna medel från tidigare år inte bör användas för att finansiera nya eller oväntade behov. Det är vidare viktigt att flexibiliteten inte underminerar förutsägbarheten eller urholkar utgiftstakens bindande karaktär och dess restriktiva funktion.

Regeringen välkomnar mål som bidrar till att EU kan nå sina klimat- och miljöåtagande.

En viktig prioritering för regeringen är att EU-stöd enbart ska utbetalas till medlemsstater som respekterar rättsstatens principer och stadgan om de grundläggande rättigheterna. Regeringen välkomnar därför kommissionens förslag om att EU-medel som tillhandahålls genom de nationella och regionala partnerskapsplanerna ska vara underkastade förhandskrav för uppfyllande av EU:s värden i form av respekt för rättsstatens principer och stadgan om de grundläggande rättigheterna och att tillämpningen föreslås omfatta också den gemensamma jordbrukspolitiken och unionsstöden till inre säkerhet, gränsförvaltning och migration. Enskildheter i det föreslagna systemet behöver analyseras på djupet. Det behöver också säkerställas att den generella villkorlighetsförordningen (förordning 2020/2092) utgör tillräckligt skydd för övriga delar av EU-budgeten, särskilt sedan denna inte omfattar respekt för stadgan om de grundläggande rättigheterna. Regeringen bedömer vidare att en omförhandling av villkorlighetsförordningen inte skulle leda till ett starkare skydd för rättsstatens principer.

Regeringen anser att viktiga budgetprinciper såsom nationell medfinansiering och excellens ska värnas. Det är viktigt att tilldelning av medel sker på ett öppet och konkurrensutsatt sätt.

Regeringen ser inget behov av, och är kritiskt till, nya egna medelskomponenter (se vidare Fakta-PM 2025/26:FPM4).

Regeringen är emot ny gemensam upplåning eftersom de inte är förenliga med hållbara statsfinanser, ökar riskexponeringen och skjuter betalningsansvar på framtida generationer.

Beträffande utkastet till Interinstitutionellt avtal mellan Europaparlamentet, rådet och kommissionen om budgetdisciplin, samarbete i budgetfrågor och sund ekonomisk förvaltning anser regeringen att avtalet ska respektera institutionernas fördragsfästa roller, bidra till väl fungerande processer för att genomföra MFF och säkerställa att det i tillämpningsfasen är möjligt att verka för Sveriges allmänna och budgetära prioriteringar.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Vid det allmänna rådets (GAC) möte den 18 juli uttryckte merparten av medlemsstater stöd för fokus på säkerhet och försvar samt konkurrenskraft. Övriga frågor som diskuterades var framför allt volymen, strukturen, koppling till rättsstatliga principer och huruvida det nya förslaget verkligen innebär förenklingar. Några medlemsstater uttryckte kritik mot den höga volymen och att korrigeringsmekanismer/rabatter föreslås upphöra. Flera medlemsstater betonade vikten av oförändrat återflöde inom ramen för jordbruks- och sammanhållningspolitiken.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

När kommissionen presenterades sitt förslag i Europaparlamentets budgetutskott den 16 juli var tonen mestadels kritisk. Detta berodde delvis på att budgeten inte var tillräckligt ambitiös och omfattande. Flera ledamöter ansåg att utgiftsvolymen borde vara högre.

2.4 Remissinstansernas och andra intressenters ståndpunkter

Regeringen avser diskutera förslaget om ny fleråriga budgetram med relevanta organisationer och parter i EU-arbetsgrupper och andra fora under hösten.

3. Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Den rättsliga grunden är artikel 312.2 i EUF-fördraget vilket fastställer ett särskilt lagstiftningsförfarande där rådet ska fatta beslut med enhällighet efter godkännande av Europaparlamentet.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna

Regeringen har ingen invändning mot kommissionens bedömning att subsidiaritetsprincipen inte är relevant då förslaget avser ett område där EU har exklusiv befogenhet. Kommissionen anger att förslaget är förenligt med proportionalitetsprincipen eftersom det inte går utöver vad som krävs för att uppnå de angivna målen på europeisk nivå och vad som är nödvändigt för detta

ändamål. Regeringen konstaterar att detta är kommissionens bedömning, men anser som framgår i avsnitt 2 i denna PM att kommissionens förslag är allt för långtgående, framför allt avseende budgetvolym.

4. Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förslagen kommer att förhandlas på olika nivåer i rådsstrukturen. Ansvarig rådsformation är allmänna rådet och det avgörande beslutet fattas av Europeiska rådet. Stats- och regeringscheferna väntas hålla en första diskussion om förslaget i december 2025. Troligen sker slutförhandlingen under 2027.

4.2 Fackuttryck och termer

-