

Brussel, 21 juni 2023
(OR. en)

10890/23

FIN 667

BEGELEIDENDE NOTA

van:	de secretaris-generaal van de Europese Commissie, ondertekend door mevrouw Martine DEPREZ, directeur
ingekomen:	20 juni 2023
aan:	mevrouw Thérèse BLANCHET, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie
nr. Comdoc.:	COM(2023) 390 final
Betreft:	VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD Langetermijnprognose van toekomstige instromen en uitstromen van de EU-begroting (2024-2028)

Hierbij gaat voor de delegaties document COM(2023) 390 final.

Bijlage: COM(2023) 390 final



Brussel, 20.6.2023
COM(2023) 390 final

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**

**Langetermijnprognose van toekomstige instromen en uitstromen van de EU-begroting
(2024-2028)**

{SWD(2023) 218 final}

Inhoudsopgave

TABLE OF CONTENTS	1
1. Introduction	2
2. Forecast of outflows of the EU budget 2024-2028	2
2.1. Payments in relation to the commitments of the 2021-2027 MFF	4
2.2. Payments for the completion of pre-2021 commitments	6
2.3. Decommitments	7
2.4. NextGenerationEU	8
2.5. Evolution of the level of outstanding commitments	9
3. Forecast of inflows of the EU budget 2024-2027	10
4. Conclusions	12
Annex II – Results of the forecast	13
Table 1.1 – Long-term forecast of future outflows over 2024-2028 for the MFF	13
Table 1.2 – Payments in relation to the commitments of the 2021-2027 MFF	14
Table 1.3 – Payments for the completion of pre-2021 commitments	15
Table 2 – Forecast decommitments 2024-2027	16
Table 3 – Long-term forecast of outflows for NextGenerationEU	17
Table 4 – Change in the total outstanding commitments from 2024 to 2027	18
Table 5 – Long-term forecast of future inflows of the EU budget over 2024-2027	19

1. Inleiding

Dit verslag bevat prognoses voor de in- en uitstromen van de EU-begroting voor de komende vijf jaar overeenkomstig artikel 247, lid 1, punt c), van het Financieel Reglementⁱ. In deze derdeⁱⁱ editie worden de ontvangsten en uitgavenⁱⁱⁱ die voortvloeien uit het meerjarig financieel kader (MFK) 2021-2027 en NextGenerationEU^{iv} voor de periode 2024-2028^v geraamd.

Betalingen uit de EU-begroting verlopen volgens vastleggingen. De ramingen voor betalingen die worden gepresenteerd in dit verslag zijn gebaseerd op de vastleggingskredieten die zijn opgenomen in de bij de ontwerpbegroting 2024 (OB 2024)^{vi} gevoegde financiële programmering, die de programmaspecifieke aanpassingen uit hoofde van artikel 5 van de MFK-verordening^{vii} en het hergebruik van vrijmakingen krachtens artikel 15, lid 3, van het Financieel Reglement^{viii} omvat. Wat de inkomsten betreft, is de prognose gebaseerd op het stelsel van inkomsten van het eigenmiddelenbesluit^{ix}. Bij de inkomstenprognoses is ook rekening gehouden met het Akkoord inzake de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland uit de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie^x (hierna: “terugtrekkingsakkoord”).

Samen met de MFK-ramingen worden in deze prognose de betalingen voor alle programma's in het kader van NextGenerationEU geraamd. Deze uitgaven komen boven op de uitgaven onder het MFK en zullen worden gefinancierd door inkomsten uit aangegane leningen op de kapitaalmarkten.

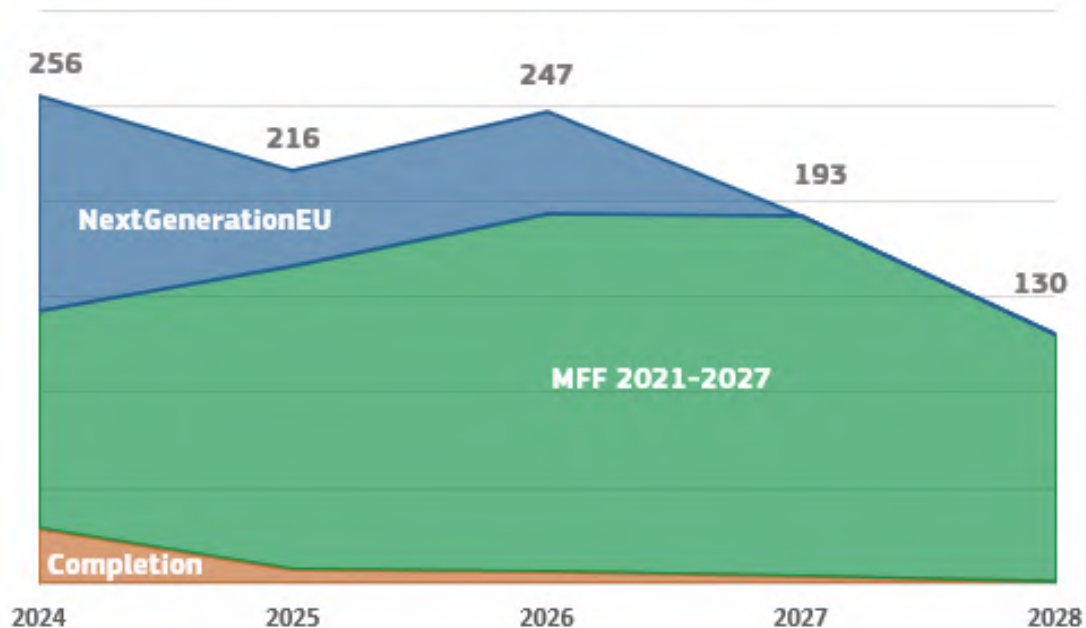
In deze prognose wordt een raming gemaakt van de uitstaande betalingen die voortvloeien uit vastleggingen in het kader van programma's van het MFK 2021-2027 en eerdere perioden; betalingen in verband met MFK-programma's na 2027 vallen buiten het toepassingsgebied van deze prognose. In het verslag worden geen scenario's opgesteld voor de financieringskosten van NextGenerationEU en er wordt uitgegaan van de bedragen in de financiële programmering.

2. Prognose van uitstromen van de EU-begroting 2024-2028

Voor de periode 2024-2028 worden de betalingen geraamd op 1 042 miljard EUR, waarvan 824 miljard EUR binnen het MFK-betalingsmaximum en 216 miljard EUR aan niet-terugbetaalbare steun in het kader van NextGenerationEU.

De prognose bevat de toekomstige programmaspecifieke aanpassingen op basis van artikel 5 van de MFK-verordening en het hergebruik van vrijmakingen krachtens artikel 15, lid 3, van het Financieel Reglement voor de jaren 2025-2027. De programmaspecifieke aanpassingen zullen naar verwachting leiden tot een automatische opwaartse correctie van de MFK-maxima voor vastleggingen en betalingen van 12,6 miljard EUR in de periode 2022-2027^{xi}. De exacte jaarlijkse aanpassing zal afhangen van de inkomsten uit boeten in mededingingszaken in het voorgaande jaar voor een totaalbedrag van 11 miljard EUR (in prijzen van 2018) tegen 2027.

Grafiek 1 - Betalingsprognose per categorie



De betalingen uit de EU-begroting zijn niet gelijkmatig verdeeld over de periode 2024-2028. De prognose is afhankelijk van de ontwikkeling van: 1) de betalingen in het kader van uitgavenprogramma's die worden gefinancierd uit het MFK 2021-2027 (75 % van de totale betalingen), 2) de uitbetalingen van NextGenerationEU (21 % van de betalingen) en 3) de betalingen die voortvloeien uit nog te betalen vastleggingen van het MFK 2014-2020 en eerdere perioden (4 % van de betalingen). Het geschatte jaargemiddelde van de uitstromen van de EU-begroting bedraagt 208 miljard EUR, waarvan 43 miljard EUR wordt gefinancierd door aangegane leningen op de kapitaalmarkten voor NextGenerationEU-programma's. De prognose voor 2028 komt overeen met de uitstaande betalingen die voortvloeien uit vastleggingen in het kader van programma's van het MFK 2021-2027 en eerdere perioden; betalingen in verband met MFK-programma's na 2027 vallen buiten het toepassingsgebied van deze prognose.

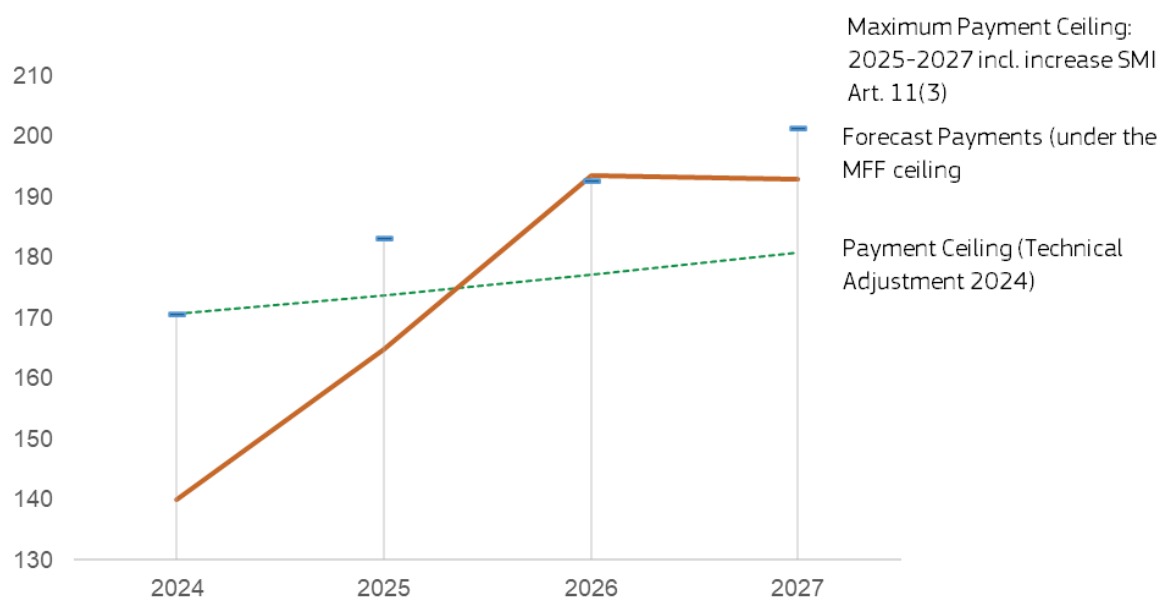
Verwacht wordt dat de totale betalingen in 2025 zullen dalen en in 2026 zullen stijgen. De prognoses voor de betalingen uit het MFK 2021-2027 laten een geleidelijke stijging in de jaren 2025-2026 en een geringere stijging in de daaropvolgende jaren zien, terwijl de betalingen van NextGenerationEU in 2025 en 2026 naar verwachting zullen dalen ten opzichte van 2024. Aangezien de uitvoering van NextGenerationEU in 2026 wordt afgerond, heeft het merendeel van de betalingen in de laatste twee prognosejaren betrekking op de MFK-programma's 2021-2027.

Wat de uitgaven in het kader van het MFK 2021-2027 en voorgaande periodes betreft, worden de jaarlijkse gemiddelde betalingen geraamd op 165 miljard EUR, waarbij de bedragen voor de jaren 2024, 2025 en 2028 onder dit cijfer liggen en voor de jaren 2026 en 2027 boven dit cijfer liggen. Hoewel dit patroon meer uitgesproken is door grotere vertragingen bij de uitvoering, werd het waargenomen bij eerdere MFK's als gevolg van de geleidelijke verlaging van de betalingen, de afsluiting van de vorige programmeringsperiode en de geleidelijke invoering van nieuwe programma's die pas in de tweede helft van het MFK op kruissnelheid kwamen.

De geraamde marge voor de periode 2024-2027, gedefinieerd als het verschil tussen de geraamde betalingen onder het MFK-maximum en het in de technische jaarlijkse aanpassing voor 2024 vastgestelde maximum voor betalingen, wordt geraamd op 11 miljard EUR. Voor 2024 en 2025 wordt de jaarlijkse marge geraamd op respectievelijk 31 miljard EUR en 9 miljard EUR, terwijl de geraamde marges voor 2026 en 2027 negatief zijn, waarbij de betalingen het maximum met naar schatting 16 miljard EUR en 12 miljard

EUR zullen overschrijden. Het bestaan van positieve of negatieve marges is het gevolg van een stabiel betalingsmaximum in reële termen en het variabele traject van de programma's in het kader van de EU-begroting, voornamelijk toe te schrijven aan de uitvoering van het cohesiebeleid. Overeenkomstig het mechanisme voor automatische aanpassing van het enkelvoudig marge-instrument uit hoofde van artikel 11, lid 1, punt b), van de MFK-verordening leiden de bedragen die in een bepaald jaar niet zijn uitgegeven er sinds 2022 toe dat de daaropvolgende jaarlijkse maxima naar boven worden bijgesteld. Door de positieve marges vóór 2024 zullen de maxima in de periode 2025-2027 dan ook naar boven worden bijgesteld binnen de in artikel 11, lid 3, van de MFK-verordening vastgestelde maximumbedragen. Gezien deze aanpassingen en de toekomstige programmaspecifieke aanpassing uit hoofde van artikel 5 van de MFK-verordening (waarbij de maxima voor betalingen met nog eens 7,7 miljard EUR zullen worden verhoogd), wordt verwacht dat het betalingsmaximum van het MFK 2021-2027 de totale verwachte betalingen zal dekken. In 2026 zou het betalingsmaximum echter met 0,8 miljard EUR kunnen worden overschreden, wat zou moeten worden betaald binnen het betalingsmaximum van 2027. Dit is voornamelijk het gevolg van het geraamde betalingspatroon voor cohesieprogramma's, dat in dat jaar zal versnellen, en de piek die in het Europees Landbouwfonds voor plattelandontwikkeling (Elfpo) zal worden bereikt als gevolg van de overlapping tussen de afronding van de programma's voor de periode 2014-2022 en de kruissnelheid van het huidige MFK. Een versnelling van de betalingen voor cohesieprogramma's die verder gaat dan het centrale prognosesценario waarvan in dit verslag wordt uitgegaan, zou kunnen leiden tot een grotere overschrijding van het betalingsmaximum in dat jaar (zie de punten 2.1 en 2.3).

Grafiek 2 - Betalingsprognose vs. MFK-betalingsmaximum voor de periode 2024-2027



2.1. Betalingen in verband met de vastleggingen van het MFK 2021-2027

Het cohesiebeleid en het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) zijn goed voor meer dan de helft van de geraamde betalingen uit hoofde van het MFK 2021-2027. De uitvoering van deze twee beleidsterreinen ligt grotendeels aan de basis van de betalingsprognose op de lange termijn.

Rubriek 2a – Cohesiebeleid

Na de goedkeuring van alle programma's eind 2022 is de uitvoering van de cohesieprogramma's voor de periode 2021-2027 vorig jaar van start gegaan met de uitbetaling van de voorfinanciering voor 2021 en 2022

en de aanvullende voorfinanciering voor FAST-CARE. In 2023 en 2024 zullen verdere voorfinanciering en de eerste tussentijdse betalingen worden uitbetaald, zij het in een lager tempo dan in de vorige programmeringsperiode, wat voornamelijk te verklaren is door de vertraagde programmering en de inspanningen van de nationale autoriteiten om de programma's voor de periode 2014-2020 af te ronden en de uitvoering van NextGenerationEU te versnellen. In vergelijking met de vorige programmeringsperiode komt de opeenstapeling van vertragingen neer op een uitvoeringskloof van één jaar.

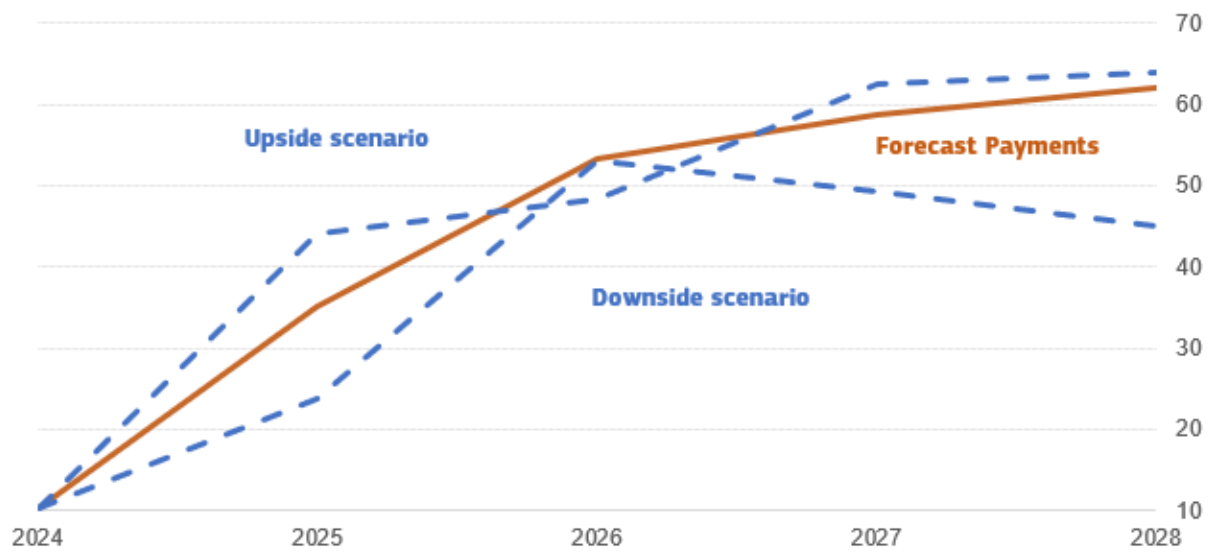
Net als in het vorige verslag worden in deze prognose **drie scenario's** voor de uitvoering van cohesieprogramma's voorgesteld. Rekening houdend met de meest recente informatie over de uitvoering wordt aangenomen dat de lidstaten de uitvoering in 2025 en 2026 zullen versnellen, zij het in uiteenlopende mate, om de opeengestapelde vertragingen in te lopen en zo het risico op vrijmakingen te beperken. In het **centrale scenario** wordt ervan uitgegaan dat de lidstaten de uitvoering in 2025 zullen versnellen en aldus het uitvoeringstempo van het MFK 2014-2020 in de jaren 2026 en 2027 zullen bereiken en vanaf 2028 op volle kruissnelheid zullen komen. In het **optimistische scenario** wordt aangenomen dat de uitvoering in 2025 en 2026 gelijkloopt met die in het MFK 2014-2020 en dat de volle kruissnelheid wordt bereikt in de daaropvolgende jaren. In het **pessimistische scenario wordt ervan uitgegaan dat** de lidstaten er niet in slagen de vertraging van één jaar tijdens de prognoseperiode weg te werken.

In deze drie scenario's wordt aangenomen dat de lidstaten gebruik zullen maken van alle beschikbare mogelijkheden om vrijmakingen te voorkomen, gezien de hogere risico's in vergelijking met het verslag van vorig jaar. Volgens de prognose zullen de lidstaten vanaf 2025, de uiterste termijn voor de vastleggingen voor 2022, tegen het einde van het jaar aanzienlijke betalingsaanvragen indienen die in het daaropvolgende jaar moeten worden verwerkt. Door deze indiening van betalingsaanvragen zou het bedrag aan vrijmakingen in datzelfde jaar verminderen en als gevolg daarvan zou slechts 20 % van de verwachte vrijmakingen daadwerkelijk plaatsvinden. Er wordt aangenomen dat de resterende 80 % in de daaropvolgende twee jaar in gelijke delen zal worden teruggevorderd als interne bestemmingsontvangsten.

De betalingen voor de cohesiebeleidsprogramma's voor de periode 2021-2027 worden in het **centrale scenario** geraamd op 220 miljard EUR voor de periode 2024-2028, terwijl de prognose van vorig jaar voor de periode 2023-2027 177 miljard EUR bedroeg. Indien dit centrale scenario voor de jaren 2023-2027 een equivalente vergelijking met de prognose van vorig jaar zou opleveren, belopen de betalingen 165 miljard EUR, wat de vertraagde uitvoering bevestigt. Het jaar 2026 toont de gevolgen van de te late indiening van betalingsaanvragen aan.

Ondanks deze veronderstellingen blijkt uit de drie prognoses scenario's dat aanzienlijke vrijmakingen zouden kunnen plaatsvinden vanaf 2025, tenzij de lidstaten extra inspanningen leveren om de uitvoeringskloof van één jaar te dichten [zie punt 2.3 over vrijmakingen]. Om dit risico te vermijden, zouden de lidstaten hun inspanningen om werk te maken van de uitvoering in de komende jaren in een veel hoger tempo verder moeten opvoeren dan in de periode 2014-2020.

Grafiek 3 - Betalingsprognose voor rubriek 2a (MFK-vastleggingen 2021-2027) en optimistische en pessimistische scenario's



Rubriek 3 - Gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) en Fonds voor een rechtvaardige transitie

De betalingsprognose voor pijler I van het GLB, marktgerelateerde uitgaven en rechtstreekse betalingen, bedraagt 163 miljard EUR voor de periode 2024-2027, rekening houdend met de meest recente financiële programmering.

Na de indiening en goedkeuring van alle strategische GLB-plannen is de uitvoering van pijler II van het GLB 2023-2027 – het Elfpo – op tijd van start gegaan. De overgangsbepalingen tot verlenging van de programma's voor de periode 2014-2020 maakten het mogelijk de uitvoering voort te zetten in 2021 en 2022.

De raming van de betalingen uit hoofde van het MFK 2021-2027 omvat zowel de betalingen uit de GLB-plannen voor de periode 2023-2027 als de betalingen in verband met de verlenging tot 2021 en 2022 (zie punt 2.2 Betalingen voor de voltooiing van vastleggingen van vóór 2021) die tegen 2026 zullen zijn voltooid. In deze prognose wordt ook rekening gehouden met de door de lidstaten meegedeelde overdrachten tussen de pijlers van het gemeenschappelijk landbouwbeleid^{xii}, die hebben geleid tot een netto-overdracht van 4,8 miljard EUR van pijler I (ELGF) naar pijler II (Elfpo) voor de jaren 2024-2027.

Aangezien de Elfpo-programma's voor de periode 2014-2022 op schema liggen en de uitvoering van de nieuwe GLB-plannen tijdig van start is gegaan, zullen de betalingen naar verwachting geen vertraging oplopen in de komende jaren en in 2026 een piek bereiken. Dit is te wijten aan de overlapping van uitstaande betalingen in het kader van de programma's voor de periode 2014-2020 en de overgangsperiode 2021-2022, die beide onder de N+3-vrijmakingsregel vallen, in combinatie met de geleidelijke invoering van de GLB-plannen voor de periode 2023-2027, waarvoor de N+2-vrijmakingsregel geldt.

Er zijn geen betalingen onder de MFK-maxima gepland voor het Fonds voor een rechtvaardige transitie in de begroting 2023 of de ontwerpbegroting 2024, aangezien prioriteit wordt gegeven aan het gebruik van middelen uit NextGenerationEU die tot 2026 beschikbaar zijn. In deze prognose wordt ervan uitgegaan dat de betalingen in 2025 van start zullen gaan om vrijmakingen van vastleggingen uit 2022 te voorkomen.

Overige programma's en rubrieken

De betalingsprognose ligt hoger dan vorig jaar, met name in rubriek 1 – Eengemaakte markt, innovatie en digitaal beleid, rubriek 5 – Veiligheid en defensie en rubriek 6 – Nabuurschap en internationaal beleid. Dit is toe te schrijven aan de verbeterde uitvoeringsprognose, ook al is de uitvoeringssnelheid licht gedaald. In 2026 wordt een inhaalbeweging verwacht.

2.2. Betalingen voor de voltooiing van vastleggingen van vóór 2021

De betalingen van vastleggingen van vóór 2021 (RAL, *reste à liquider*) worden geraamd op 47,8 miljard EUR voor de periode 2024-2028.

Rubriek 2a – Cohesiebeleid

De meeste betalingen betreffende vastleggingen van vóór 2021 (37 %) hebben betrekking op de cohesiebeidsprogramma's, die nu op kruissnelheid draaien. De betalingsvoorspellingen zijn gebaseerd op de meest recente prognose van de lidstaten (januari 2023) en informatie over de uitvoering op het terrein.

Met het cohesiebeleid ten behoeve van vluchtelingen in Europa (CARE) en SAFE^{xiii} zullen de lidstaten de middelen voor de periode 2014-2020 naar verwachting sneller besteden.

Het laatste boekjaar voor de Europese structuur- en investeringsfondsen (ESI-fondsen) eindigt in juni 2024; de meeste betalingen worden tegen eind 2023 verwacht. Na 2024 zullen de betalingen naar verwachting beperkt zijn, rekening houdend met het inhoudingspercentage en de voorfinanciering.

Heading 3 - Common Agricultural Policy

As in the previous forecast, the completion of the 2014-2022 operational rural development programmes is expected for 2026, with most of the interim payments to be paid in 2025.

Other programmes and headings

Most of the outstanding payments for the rest of the budget are equally divided by Heading 1 – Single Market, Innovation and Digital – and Heading 6 – Neighbourhood and the World. While completion under Heading 1 is now expected earlier than in previous estimations, the projects under Heading 6 are now expected to be more backloaded towards 2025-2027.

2.3. Decommitments

The de-commitments' forecast stemming from the programmes of the current and prior MFFs over 2024-2027 stands at EUR 8.1 billion, increasing compared to last year's forecast projections for the years 2023-2027 and showing substantial changes in the composition. The increase is mostly driven by the cohesion programmes under the current MFF.

Heading 2a – Cohesion policy

The amounts at risk of de-commitments for the completion of the programmes 2014-2020 is reduced compared to the previous forecast due to the substantial flexibilities facilitating the full absorption of Cohesion Funds and minimising the risk of decommitments at closure of the programmes.

By contrast, cohesion programmes for the period 2021-2027 are forecast to face important risks from 2025 when the decommitment targets for the commitments made in 2022 and 2023 apply. It is estimated that the rate of submission of payment claims will trail behind that of 2014-2020 due to the delay in the approval of the programmes and the low uptake in the budget 2023 and the Draft Budget 2024. The de-commitment risk could only decrease if implementation accelerates in 2025 and 2026 beyond the central scenario. However, if this acceleration does not materialise and the implementation pattern remains close to the downside scenario, the amounts at risk of decommitment would be substantially larger. Under this scenario, in which Member States are unable to catch-up with the one-year delay, an important share of the re-programmed 2021 commitments could be lost. Furthermore, if decommitments were not reduced as described in point 2.1 and assumed for the three scenarios, the projected amount of decommitments for Cohesion policy programmes would multiply by 5 [see Table 2].

Heading 3 - Common Agricultural Policy and Just Transition Fund

The forecast for decommitments of the programmes 2014-2022 of the EAFRD is in line with the results of last year. They are expected at closure of the programmes in 2026, improving the 2007-2013 outcome

significantly. If any, decommitments for the 2023-2027 CAP Strategic Plans would be assumed at closure (i.e., towards 2029-2030), which are outside the scope of this report.

As in the case of the Cohesion Funds, the delay in the approval of the relevant legal acts and programmes of the Just Transition Fund together with the deferral in the implementation put important amounts at risk of decommitments as of 2025 due to the time limit for the commitments made in years 2022 and 2023. Following the same assumptions as for the other Cohesion programmes described in point 2.1 Member States need to speed up the implementation in 2025 and 2026 to avoid decommitments that could occur as of 2025.

Other programmes and headings

For the programmes directly managed by the Commission, the decommitments' forecast is built on the most recent project-level information. As in the previous report, the projections for the decommitments related to the MFF 2021-2027 programmes are based on the decommitment rates of the predecessor programmes. The exact year of decommitment would depend on the closure of individual projects and actions that cannot be forecast with precision.

2.4. NextGenerationEU

NextGenerationEU is a temporary emergency instrument for crisis response, recovery, and resilience measures. The non-repayable part of NextGenerationEU constitutes external assigned revenue and is used to speedily support reform and investment priorities – in particular through the **Recovery and Resilience Facility (RRF)**– and to reinforce a number of key programmes for the recovery. To present the impact of NextGenerationEU in a transparent manner, the estimates of the expected implementation of the external assigned revenue are drawn separately for each programme (see Table 3). The forecast is established based on the annual commitment instalments provided in the financial programming accompanying the Draft Budget 2024.

The centrepiece of NextGenerationEU is the **RRF**, which accounts for 80% of the non-repayable allocations^{xiv} NextGenerationEU outflows are largely determined by the pace of disbursements for the RRF. The Facility entered the implementation phase, progressing according to the timeline of reforms and investments set by the Member States in their plans.

As of May 2023, all 27 Member States have adopted national Recovery and Resilience Plans (RRPs). Twenty-two RRP were adopted in 2021, triggering pre-financing payments and the signature of the financing and loan agreements, and the remaining five in 2022. Some plans were amended in 2023 to take the updated allocation into account (in accordance with Article 11 of the RRF Regulation). In total, EUR 153.4 billion was disbursed (EUR 106.3 billion in non-repayable support and EUR 47.1 billion in repayable support from loans) out of around EUR 500 billion in committed RRF grants and loans. This includes EUR 56.5 billion in pre-financing. Depending on the progress in implementation of the national RRP, RRF annual grant disbursements are expected to reach a level of EUR 96 billion in 2024, after which it is forecast to decline to EUR 39 billion in 2025 before increasing again to around EUR 47 billion in 2026. Compared to last year's forecast, the profile for disbursements is a bit less frontloaded as some implementation delays occurred related to complex investments and reforms. There are no decommitments estimated in this forecast.

As stipulated in the RRF Regulation, the national RRP will be modified over the course of 2023 to take the updated maximum financial contribution into account. The update of the plans will also include the dedicated REPowerEU chapters, with the objective to become more energy independent from Russia and hence foster the energy transition towards sustainable renewable energy sources.

Member States by far and large prioritised the RRFs on using non-repayable support to finance investments and reforms. Taking the level and speed of loan commitments into account, this implies that EUR 225 billion of loan support is available for Member States for commitment in 2023. 10 Member States have expressed an interest in (additional) RRF loans for a total of around EUR 145 billion, in line with Article 14(6) of the amended RRF Regulation. Member States have until 31 august 2023 to request such loan support.^{xv}

REACT-EU is the second largest instrument of NextGenerationEU, representing 12% of the non-repayable support and distributing additional resources in 2021 and 2022 through some of the existing cohesion policy funds (ERDF and ESF). REACT-EU commitments took place over 2021-2022. Interim and final payments are concentrated over 2022-2024, in line with REACT-EU objectives to speed up the delivery by using already existing programmes and providing full flexibility of the implementation rules. Compared to last year's forecast, REACT-EU payments under ESF are advanced to 2023 to cater for the increased payment needs following additional resources transferred from ERDF to ESF in 2022 but also in line with the short-term nature of the ESF measures. The REACT-EU payments under ERDF are expected to increase in 2024 compared to last year's forecast as due to the impact of higher energy costs and raw materials shortages.

Member States can use funding under REACT-EU to address refugee flows following the Russian invasion of Ukraine. To alleviate the pressure on national budgets and allow faster and easier implementation of measures related to the integration of third country nationals, the Commission proposed increased pre-financing and simplified cost options in 2022^{xvi}. Some limited closure payments under both the ESF and ERDF are expected by the end of 2025.

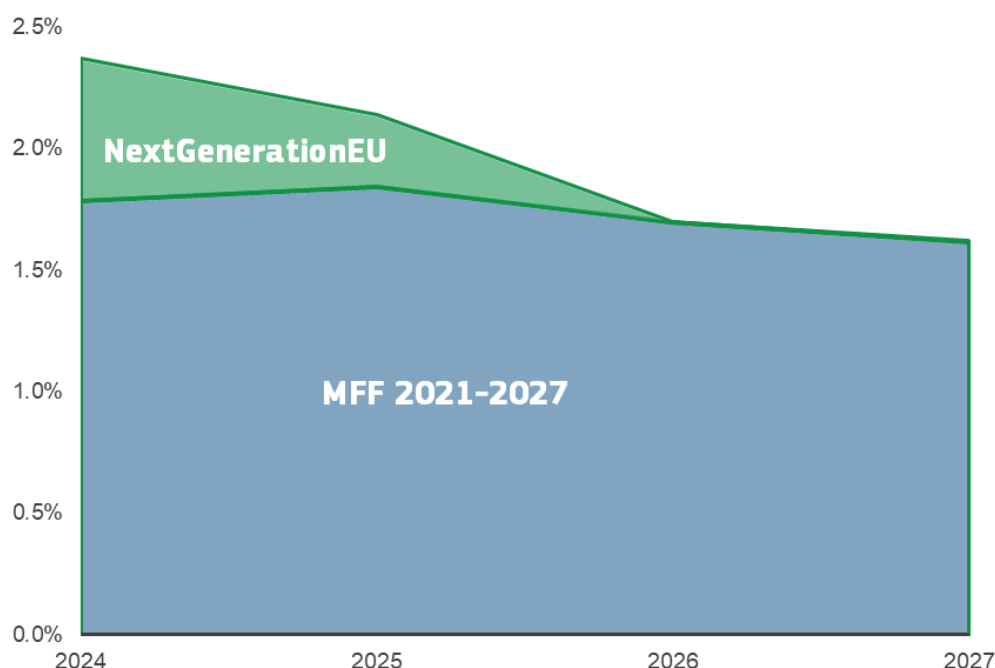
The other five programmes supported through NextGenerationEU take up the remaining 8% of the non-repayable allocation. The forecast of payments considers the experience with predecessor programmes, taking into account the shorter cycle of commitments and the focus on immediate recovery needs. The **Just Transition Fund (JTF)** has been affected by the delays in the adoption of the MFF and the programme-specific legislation. By end of 2022, all JTF submitted programmes were adopted (all Member States, except for Bulgaria, which has not yet submitted its JTF programme). The implementation phase started directly after the adoption of the programmes, with all disbursements projected over 2023-2026. For **InvestEU**, the forecast reflects the expected provisioning schedule of the budgetary guarantee, expenditure for the advisory hub and support expenses.

2.5. Evolution of the level of outstanding commitments

The total RAL from the 2021-2027 and previous MFFs is expected to increase gradually over the period 2024-2027, from EUR 274 billion to EUR 322 billion. With Cohesion accounting for a large share, the implementation of this policy under the N+3 decommitment rule will determine the overall evolution in the stock of outstanding commitments, with the backload of payments towards the end of the MFF and after (see point 2.1). As for NextGenerationEU, the RAL will be progressively settled until the end of 2026 when all the payments will need to be completed.

The forecast for the evolution of RAL stemming from the 2021-2027 and previous MFFs (excluding NextGenerationEU) as a share of the EU-27 GNI would decline from 1.8% to 1.6% in 2027, which is explained by the increase in the RAL that it is compensated by the growth of the EU-27 GNI. The projections for the year 2028 are not considered since this forecast does not project new commitments post-2027.

Chart 4 – Evolution of the level of outstanding commitments (RAL) over 2024-2027, measured in percentage of the Union’s Gross National Income



3. Forecast of inflows of the EU budget 2024-2027

The EU budget is financed by own resources and other revenue. In addition, the Union is empowered to borrow funds to finance NextGenerationEU. The Commission mobilises the funds through operations on international capital markets, in line with the financing needs of NextGenerationEU’s spending programmes (see point 2.4). To this end, the Commission follows a diversified funding strategy^{xvii} and, as part of this strategy, publishes annual borrowing decisions and six-monthly funding plans. The present forecast focuses on the revenue necessary to finance the budget expenditure within the MFF.

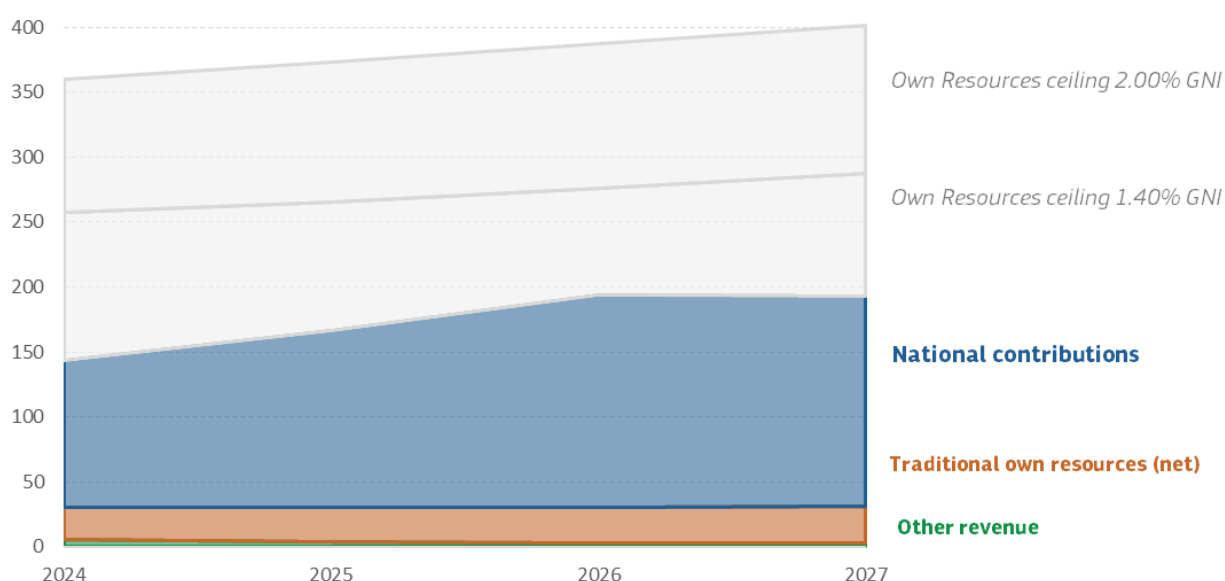
The own resources needed to finance the budget is determined by total expenditure less ‘other revenue’. Accordingly, the forecast of the EU budget revenue for 2024-2027 is based on the principle that expenditure must be matched by revenue; therefore, total revenue equals total expenditure.

Since 2021, in line with the Withdrawal Agreement (part V), the United Kingdom contributes to the EU budget in relation to outstanding commitments of previous financial frameworks. This includes the RAL at the end of 2020, as well as pensions and other liabilities laid down in the financial settlement. The United Kingdom’s contribution constitutes ‘other revenue’ of the EU budget and is not part of the Union’s own resources. It will progressively phase-out as the outstanding commitments will be settled.

Other miscellaneous revenue not forming part of the Union's own resources are assumed to remain nominally constant at the level of the 2024 Draft Budget.

Own resources – national contributions and customs duties – account for most of the revenue needed to finance budget expenditure. The projections are based on the Own Resources Decision in force^{xviii}. They do not consider the Commission's proposals on new own resources of 20 June 2023. On average for the period 2024-2027, national contributions are projected at EUR 144 billion per year or 0.76% of the EU's Gross National Income. Mainly the spending cycle and to a lesser extent the phasing out of the United Kingdom contribution determine the development of national contributions over the forecast period. Due to the delayed implementation of important spending programmes, national contributions remain at a comparatively low level in 2024. Increasing expenditure from accelerated programme implementation and the United Kingdom's declining contribution to the RAL will lead to increasing national contributions in 2025 and 2026. The contributions are forecast to remain largely stable in 2027.

Chart 5 - Revenue forecast for financing the MFF 2024-2027



In any given year, the total own resources collected by the Union may not exceed the own resources ceiling set in the Own Resources Decision of 1.40% of Gross National Income of the EU Member States, with an additional temporary increase of 0.6% of EU GNI for covering all liabilities of the Union from the borrowing on the capital markets to fund NextGenerationEU. While own resources are projected to grow in 2025 and 2026, to then stabilise in 2027, the available margin under the own resources ceiling (so-called headroom) is expected to remain largely stable as the Union's Gross National Income is expected to increase gradually over the reference period^{xix}. The headroom stands on average at EUR 207 billion over the period, of which EUR 113 billion for the increase of NextGenerationEU.

The EU budget provides for the payments of interests on the funds borrowed and allocated to non-repayable support under NextGenerationEU since borrowing started in 2021. The own resources necessary to finance those costs are counted within the temporary increase of 0.6% of EU GNI of the own resources ceiling. The planned costs follow a backloaded profile to reflect the progressive rollout of borrowing. At the same time, there are uncertainties related to the financing cost of NGEU in light of the rapid and substantial increase of interest rates on the financial markets since December 2021.

4. Conclusions

The present forecast is drawn up in a context of high uncertainty due to the geopolitical and economic instability resulting from Russia's war of aggression against Ukraine. The initiatives put forward to support Member States, third countries and specific sectors accelerated payments for the outstanding and new programmes, while external financing instruments are making more funding available for Ukraine and the neighbouring partner countries.

The delayed implementation of 2021-2027 Cohesion Policy programmes and the Just Transition Fund increases the risks of decommitments. The national authorities' focus on finalising programmes from the previous MFF and NextGenerationEU, given their shorter timeframes, might also contribute to these delays, together with the late approval of the relevant legal bases and programmes. Member States will need to substantially accelerate the implementation in 2025 and 2026 to avoid the loss of funds due to decommitments rules. For other funds, especially under Headings 1 and 6, the risks are reduced, reflecting the pressure on these programmes.

The MFF payment ceiling remains sufficient to cover the projected payments except in 2026 where the forecast points to an over-run. Payments are expected to run well below the MFF payment ceiling in 2024 and 2025, allowing to transfer unused amounts within certain limits towards the end of the period when credit needs will be higher. Overall, the net margin over 2024-2027 including adjustments is estimated at EUR 18.5 billion, comprising the increase from the Single Margin Instrument as well as the automatic adjustment of the ceiling following the top-ups based on Article 5 MFFR amounting to EUR 7.7 billion between 2025-2027, as included in the TAJU 2024. Under the current assumptions, the estimated payment needs will exceed the MFF payment ceiling in 2026 and 2027. In 2026, even taking into account the maximum cap of EUR 13 billion (in 2018 prices) under the Single Margin Instrument 11(1)(b) and 11(3)^{xx}, payments would exceed the maximum payment ceiling. This is very much driven by the forecast evolution of cohesion policy payments and the underlying assumptions, which are subject to important uncertainties. While the risk appears smaller in 2027, the difference between the estimated payments level and the maximum payments ceiling remains tight. Importantly, due to the capping mechanism, it will not be possible to use in the second half of the MFF the estimated margin under the payment ceiling for 2024 and 2025 fully, which comes close to EUR 40 billion. Part of the margin might remain unused.

NextGenerationEU's targeting investments and reforms continue supporting the EU economy and the transition to clean, green energy. For the years ahead, Member States will need to implement NextGenerationEU funds prior to the deadline for disbursements scheduled for 2026 and at the same time accelerate the implementation of cohesion policy funds.

The forecast RAL is in line with the expected evolution of the economic growth. While the RAL nominally increases at the end of the MFF compared to 2023, when measured as a share of the EU Gross National Income (GNI) the RAL is reduced, which shows that the nominal growth of the EU economy outweighs the accumulation of outstanding commitments from the EU budget. NextGenerationEU produces a temporary effect on the level of the EU outstanding commitments, which will peak at the end of 2023 and then gradually will return to levels comparable with the start of the MFF period by the end of 2027.

The own resources necessary to finance the budget will grow in line with the MFF expenditure. Yet, the size of the available margin under the Own Resources ceiling will remain relatively stable as the increasing revenue needs match the projected nominal growth of the EU economy.

Annex II – Results of the forecast

All values are in billions of EUR, current prices, unless otherwise specified. Some totals may not tally due to rounding.

Table 1.1 – Long-term forecast of future outflows over 2024-2028 for the MFF

Year	2024	2025	2026	2027	2028	Total
Commitment Ceiling	186.0	187.9	179.7	185.4		738.9
Payment Ceiling	170.5	173.7	177.1	180.7		702.0
<i>In addition, adjustment for MFFR Article 5 (estimate for future years)</i>		1.7	1.8	4.2		7.7
Commitments (programmed)*	189.4	192.4	183.2	191.1		756.2
Forecast Payments*	143.1	166.3	193.6	193.0	130.5	826.4
<i>Of which Special Instruments**</i>	3.2	1.4	0.1			4.7

Table 1.2 – Payments in relation to the commitments of the 2021-2027 MFF

MFF Heading	2024	2025	2026	2027	2028	Total
1 Single Market, Innovation and Digital	17.2	21.3	23.3	23.1	16.8	101.7
2 Cohesion, Resilience and Values	20.1	44.6	64.1	71.7	64.9	265.5
2.1 Economic, Social and territorial cohesion	10.3	35.1	53.3	58.7	62.0	219.5
2.2 Resilience and Values	9.8	9.5	10.8	13.1	2.9	46.0
3 Natural Resources and Environment	46.1	57.3	62.2	55.4	31.4	252.3
3.1 Market related expenditure and direct payments	40.5	40.7	40.7	40.7		162.5
3.2 Other programmes of Natural Resources and Environment	5.6	16.6	21.5	14.7	31.4	89.8
4 Migration and Border Management	2.8	3.7	4.7	4.8	3.3	19.2
5 Security and Defence	1.8	2.5	2.9	2.6	2	11.8
6 Neighbourhood and the World	12.7	15.9	17.4	18.1	10.8	74.9
7 European Public Administration	11.9	12.5	12.9	13.2		50.5
Special Instruments	1.4	1.1				2.5
Total	114.1	158.8	187.6	188.9	129.2	778.6

Table 1.3 – Payments for the completion of pre-2021 commitments

MFF Heading	2024	2025	2026	2027	2028	Total
1 Single Market, Innovation and Digital	3.7	3.1	2.0	1.1	0.8	10.7
2 Cohesion, Resilience and Values	14.1	1.2	1.4	0.9		17.5
2.1 Economic, Social and territorial cohesion	13.9	1.1	1.4	0.8		17.1
2.2 Resilience and Values	0.2	0.1	0.1			0.4
3 Natural Resources and Environment	8.2	0.2	0.1	0.1	0.1	8.8
3.1 Market related expenditure and direct payments	0.1					0.1
3.2 Other programmes of Natural Resources and Environment	8.1	0.2	0.1	0.1	0.1	8.7
4 Migration and Border Management	0.4	0.1				1.6
5 Security and Defence	0.2	0.2	0.1	0.1		0.5
6 Neighbourhood and the World	2.4	2.6	2.4	1.9	0.3	9.7
Total	29.0	7.5	6.1	4.0	1.3	47.8

* The total commitments and estimated payments include appropriation stemming from Article 5 of the MFF Regulation and Article 15(3) of the Financial Regulation. Unallocated margins are not included.

** The amounts for special instruments cover the Solidarity and Emergency Aid Reserve, the European Globalisation Adjustment Fund, the Brexit Adjustment Reserve and the Flexibility Instrument. In the subsequent tables, the payments related to the mobilisations of the Flexibility Instrument are included within the respective headings.

Table 2 – Forecast decommitments 2024-2027

MFF Heading	Completion	MFF	Total
1 Single Market, Innovation and Digital	<i>0.8</i>	<i>1.1</i>	2.0
2 Cohesion, Resilience and Values	<i>0.4</i>	<i>2.7</i>	3.1
2.1 Economic, Social and territorial cohesion	<i>0.2</i>	<i>2.2</i>	2.3
2.2 Resilience and Values	<i>0.2</i>	<i>0.5</i>	0.7
3 Natural Resources and Environment	<i>1.3</i>	<i>0.6</i>	1.9
3.2 Other programmes of Natural Resources and Environment	<i>1.3</i>	<i>0.6</i>	1.9
4 Migration and Border Management	<i>0.5</i>	<i>0.3</i>	0.8
5 Security and Defence	<i>0.1</i>	<i>0.0</i>	0.1
6 Neighbourhood and the World	<i>0.1</i>	<i>0.2</i>	0.3
Total	3.2	4.9	8.1

Table 3 – Long-term forecast of outflows for NextGenerationEU

Programme	2024	2025	2026	2027	Total
Horizon Europe	1.5	0.6	0.4	0.0	2.5
InvestEU	1.3	1.0	1.2	0.0	3.5
European Regional Development Fund (ERDF)	6.3	0.7	0.0	0.0	7.0
European Social Fund (ESF)	4.4	0.0	0.0	0.0	4.4
European Recovery and Resilience Facility	96.0	39.1	47.4	0.	182.5
Union Civil Protection Mechanism (RescEU)	0.4	0.3	0.3	0.0	1.0
European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD)	1.8	2.3	0.6	0.0	4.7
Just Transition Fund	1.2	5.5	3.6	0.0	10.4
Total	112.9	49.6	53.5	0.0	216.0

Table 4 – Change in the total outstanding commitments from 2024 to 2027

Source	RAL start- 2024 (estimate)*	Commitments 2024-2027	Payments 2024-2027	Decommitments 2024-2027	RAL end- 2027
MFF	273.7	756.5	695.9	8.1	321.9
NGEU	216.8	0.1	216.0		0.9
Total	490.6	756.6	911.9	8.1	322.9

* The RAL at the start of 2023 includes EUR 3.4 billion generated from third-country contributions to specific programmes of the 2014-2020 MFF, which is not included in the table.

Table 5 – Long-term forecast of future inflows of the EU budget over 2024-2027

		2024	2025	2026	2027	Total
Own Resources ceiling in % of EU Gross National Income		2,00%	2,00%	2,00%	2,00%	n/a
of which temporary increase for NGEU		0,60%	0,60%	0,60%	0,60%	n/a
Own Resources ceiling expressed in EUR billion*	<i>a</i>	353,9	369,1	383,9	398,5	n/a
of which temporary increase for NGEU	<i>a'</i>	106,2	110,7	115,2	119,6	n/a
Net amount of traditional own resources**	<i>b</i>	24,6	25,7	26,8	27,8	104,9
National contributions***	<i>c</i>	112,4	136,3	163,6	162,1	574,5
Total own resources	<i>d = b+c</i>	137,1	162,0	190,4	189,9	679,3
of which own resources to finance NGEU liabilities	<i>d'</i>	3,9	2,7	3,8	5,0	15,4
Other revenue (incl. provisional UK contribution)	<i>e</i>	6,0	4,3	3,2	3,0	16,6
TOTAL REVENUE	<i>d+e</i>	143,1	166,3	193,6	193,0	695,9
Available margin under the Own Resources ceiling	<i>a-d</i>	216,9	207,1	193,5	208,6	n/a
of which margin under the temporary increase for NGEU	<i>a'-d'</i>	102,3	108,0	111,4	114,6	n/a

* Own Resources ceiling - calculated on the basis of the Spring 2023 economic forecast for the Gross National Income of the EU27 for 2023-2027

** Traditional own resources are estimated on the basis of 25% retention rate for collection costs.

*** National contributions include the Gross National Income-based own resource, the reformed Value Added Tax-based own resource and the new own resource based on non-recycled plastic packaging waste.

-
- i. Verordening (EU, Euratom) 2018/1046 van het Europees Parlement en de Raad van 18 juli 2018 tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie, tot wijziging van Verordeningen (EU) nr. 1296/2013, (EU) nr. 1301/2013, (EU) nr. 1303/2013, (EU) nr. 1304/2013, (EU) nr. 1309/2013, (EU) nr. 1316/2013, (EU) nr. 223/2014, (EU) nr. 283/2014 en Besluit nr. 541/2014/EU en tot intrekking van Verordening (EU, Euratom) nr. 966/2012 (PB L 193 van 30.7.2018, blz. 1).
 - ii. COM(2021) 343 van 30.6.2021.
 - iii. Verordening (EU, Euratom) 2020/2093 van de Raad tot bepaling van het meerjarig financieel kader voor de jaren 2021-2027 (PB L 433I van 22.12.2020, blz. 11).
 - iv. Verordening (EU) 2020/2094 van de Raad tot vaststelling van een herstelinstrument van de Europese Unie ter ondersteuning van het herstel na de COVID-19-crisis (PB L 433I van 22.12.2020, blz. 23) ("NextGenerationEU").
 - v. Tenzij anders is aangegeven, zijn alle bedragen in het verslag uitgedrukt in lopende prijzen.
 - vi. [Ontwerpbegroting 2024, Verklaring van ramingen](#) SEC(2023)250 - juni 2023.
 - vii. Artikel 5 van de MFK-verordening voorziet in de extra toewijzing van vastleggings- en betalingskredieten voor een vooraf gedefinieerde lijst van programma's, voor een bedrag dat gelijk is aan bepaalde soorten boeten.
 - viii. In artikel 15, lid 3, van het Financieel Reglement wordt bepaald dat vastleggingskredieten die overeenkomen met het bedrag aan vrijmakingen met betrekking tot onderzoeksprojecten, kunnen worden wederopgevoerd.
 - ix. Besluit (EU, Euratom) 2020/2053 van de Raad van 14 december 2020 betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Unie en tot intrekking van Besluit 2014/335/EU, Euratom (PB L 424 van 15.12.2020, blz. 1).
 - x. PB C 66I van 19.2.2019, blz. 1.
 - xi. COM(2021)365 van 7.6.2021, COM(2022)2093 van 7.6.2022 en COM(2023)320 van 6.6.2023.

-
- xii. De lidstaten hebben besloten middelen over te hevelen tussen rechtstreekse betalingen en plattelandsontwikkeling. Het resultaat is opgenomen in Gedelegeerde Verordening (EU) 2023/813 van de Commissie van 8 februari 2023.
- xiii. Verordening (EU) 2022/562 tot wijziging van Verordeningen (EU) nr. 1303/2013 en (EU) nr. 223/2014 wat betreft maatregelen uit hoofde van het cohesiebeleid ten behoeve van vluchtelingen in Europa (CARE), Verordening (EU) 2022/613 tot wijziging van Verordeningen (EU) nr. 1303/2013 en (EU) nr. 223/2014 wat betreft de verhoging van de voorfinanciering uit de React-EU-middelen en de vaststelling van eenheidskosten, en Verordening (EU) 2022/2039 tot wijziging van Verordeningen (EU) nr. 1303/2013 en (EU) 2021/1060 met het oog op extra flexibiliteit om de gevolgen van de militaire agressie van de Russische Federatie op te vangen FAST (Flexible Assistance for Territories).
- xiv Given its demand-driven delivery mechanism, no forecast is available for the loan component of the Recovery and Resilience Facility (similarly to other loan-based instruments implemented outside the budget).
- xv [Overview of Member States' intentions to request RRF loan support.pdf \(europa.eu\)](#)
- xvi COM(2022) 145 final, 23.3.2022.
- xvii COM(2021) 250 final, 14.4.2021.
- xviii Council Decision (EU, Euratom) 2020/2053 of 14 December 2020, OJ L 424/1, 15.12.2020
- xix European Commission, European Economic Forecast Spring 2023.
- xx The Single Margin Instrument 11(1)(b) leads directly to an adjustment of the MFF payment ceiling, which is carried out annually by the Commission in the technical adjustment, with the unused payment margin, subject to regulatory caps in 2025-2027