EU-UDGIFTERNE

Dette faktablad forklarer, hvordan EU's udgifter er struktureret, finansieret og forvaltet. Budgetudgifterne vedtages af Parlamentet og Rådet i fællesskab. Det årlige EU-budget skal overholde de udgiftslofter, der er fastsat i den flerårige finansielle ramme (FFR), EU's langsigtede udgiftsplan, for en række prioriteter. Særlige instrumenter gør det muligt for EU at reagere på uventede behov. Budgetgarantier og finansielle instrumenter øger også virkningen af EU's udgifter. NextGenerationEU supplerer midlertidigt FFR for 2021-2027.

RETSGRUNDLAG

— Artikel 310-325 og 352 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) samt artikel 106a, 171-182 og 203 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Atomenergifællesskab

— Forordning om de finansielle regler vedrørende Unionens almindelige budget (finansforordningen) (forordning (EU, Euratom) 2024/2509 af 23. september 2024)

— Forordning om fastlæggelse af den flerårige finansielle ramme for årene 2021-2027 (FFR-forordningen) (Rådets forordning (EU, Euratom) 2020/2093 af 17. december 2020)

— Forordning om ændring af forordning (EU, Euratom) 2020/2093 om fastlæggelse af den flerårige finansielle ramme for årene 2021-2027 (Rådets forordning (EU, Euratom) 2024/765 af 29. februar 2024)

— Forordning om oprettelse af et EU-genopretningsinstrument til støtte for genopretningen efter covid-19-krisen (Rådets forordning (EU) 2020/2094 af 14. december 2020)

— Interinstitutionel aftale (IIA) af 16. december 2020 mellem Europa-Parlamentet, Rådet for Den Europæiske Union og Europa-Kommissionen om budgetdisciplin, om samarbejde på budgetområdet og om forsvarlig økonomisk forvaltning samt om nye egne indtægter, herunder en køreplan hen imod indførelse af nye egne indtægter.

MÅL

Det overordnede mål med EU-budgettet er at finansiere Den Europæiske Unions politikker inden for rammerne af budgetdisciplin i overensstemmelse med de eksisterende regler og procedurer. EU-budgettet afsættes hovedsagelig til investeringer. Derfor vedtager EU langsigtede udgiftsplaner, kendt som flerårige finansielle rammer, som løber i en periode på fem til syv år (se nedenfor).

GRUNDPRINCIPPER

EU-budgettet overholder de ni generelle regler om enhed, et realistisk budget, etårighed[1], balance, én regningsenhed (euroen), bruttoopgørelse, specificering (hver enkelt bevilling er afsat til en bestemt udgift), forsvarlig økonomisk forvaltning samt gennemsigtighed, jf. artikel 6-38 i finansforordningen vedrørende Unionens almindelige budget.

Reglen om etårighed skal forenes med behovet for at forvalte flerårige aktioner, som udgør en stadig større del af budgettet. Budgettet omfatter derfor opdelte bevillinger, som består af:

— forpligtelsesbevillinger, som i det løbende regnskabsår dækker de samlede omkostninger ved retlige forpligtelser, der er indgået i forbindelse med aktiviteter, som strækker sig over flere år

— betalingsbevillinger, der dækker udgifter til opfyldelse af forpligtelser, som er indgået i det løbende regnskabsår eller tidligere regnskabsår.

I henhold til IIA af 16. december 2020 skal Kommissionen udarbejde en årlig rapport med en oversigt over de finansielle og budgetmæssige konsekvenser af forskellige EU-aktiviteter, uanset om de finansieres over eller uden for EU-budgettet. Denne rapport skal indeholde oplysninger om EU's aktiver og passiver, forskellige udlåns- og låntagningstransaktioner – herunder den europæiske stabilitetsmekanisme og den europæiske finansielle stabilitetsfacilitet (2.5.8) – og andre mulige fremtidige mekanismer. Rapporten skal desuden indeholde oplysninger om klimaudgifter, udgifter, der bidrager til at standse og vende tabet af biodiversitet, fremme af ligestilling mellem kvinder og mænd og gennemførelsen af FN's mål for bæredygtig udvikling i alle relevante EU-programmer.

EU-UDGIFTERNES STRUKTUR OG KATEGORIER

A. EU-udgifternes sektioner

Det almindelige budget er inddelt i ti sektioner, og hver enkelt sektion svarer til en særlig EU-institution eller et særligt EU-organ. Mens de øvrige institutioners sektioner hovedsageligt består af administrationsudgifter, består Kommissionens sektion (sektion III) af aktionsudgifter og administrationsudgifter til deres gennemførelse (teknisk bistand, agenturer og menneskelige ressourcer).

Kommissionen anvender en kontoplan, der opdeler indtægterne efter politikområde og program, og grupperer programområderne i udgiftsområder eller "programklynger" (se nedenfor), hvilket gør det lettere at vurdere omkostningerne ved og effektiviteten af hver enkel EU-politik.

B. Flerårig finansiel ramme (FFR) (1.4.3)

Siden 1988 har EU's udgifter været placeret i en flerårig ramme, der inddeler budgettet i udgiftsområder med udgiftslofter, som svarer til brede politikområder, hvor udgiftslofterne afspejler hovedprioriteringerne for budgettet for den pågældende

[1]Bevillinger, der opføres på budgettet, gælder for ét regnskabsår, der begynder den 1. januar og slutter den 31. december.

periode. Den første programmeringsperiode varede fem år, de følgende perioder og den nuværende periode syv år. De årlige budgetter skal overholde grænserne i den flerårige ramme.

EU-budgettet er underlagt et strengt ligevægtsprincip, der er fastsat i artikel 310 i TEUF og finansforordningen. Det betyder i praksis, at EU-budgettet er "udgiftsdrevet". Med andre ord kan indtægterne samlet set kun stige så meget, som det er tilladt på forhånd af FFR-lofterne og størrelsen af særlige instrumenter ud over disse lofter. I overensstemmelse med bestemmelserne i FFR-forordningens artikel 4 er sådanne lofter underlagt en nominel automatisk opjustering på 2 % om året[2]. FFR, der dækker perioden fra 2021 til 2027, indeholdt samlede forpligtelsesbevillinger på 1 824,3 mia. EUR i 2018-priser, bestående af 1 074,3 mia. EUR til FFR og 750 mia. EUR til genopretningsinstrumentet NextGenerationEU (NGEU), forhøjet med yderligere 11 mia. EUR som følge af programspecifikke justeringer, der er fastsat i FFR-forordningens artikel 5.

På baggrund af et lovgivningsforslag, som Kommissionen fremsatte den 20. juni 2023, nåede Parlamentet og Rådet den 6. februar 2024 til enighed og banede således vejen for den første midtvejsrevision af FFR nogensinde. Denne aftale vil påvirke de resterende år af den igangværende FFR ved at gøre det muligt at revidere FFR-lofterne samt anvendelsesområdet for og størrelsen af særlige instrumenter ud over disse lofter. Mere specifikt indeholder aftalen bestemmelser om yderligere 21 mia. EUR (i 2024-priser) i nominelle nettoudgifter, herunder 17 mia. EUR i tilskud til Ukraine gennem et nyt særligt instrument ud over FFR-lofterne[3]. Dette svarer til en stigning på 2,8 % i de maksimalt tilladte udgifter for resten af den igangværende FFR-periode.

Alt i alt vil EU's udgifter på trods af den nominelle stigning i finansieringen af udgifter falde betydeligt i faste priser på grund af den kraftige stigning i inflationen i perioden 2021-2023. I de første to et halvt år af den nuværende FFR for 2021-2027 ligger den akkumulerede inflation i EU allerede på 23,7 %. Som påpeget i et nyligt studie om inflationens virkning for EU's finanser bestilt af Parlamentet forventes denne udvikling alt andet lige at reducere omfanget af FFR som en procentdel af EU's bruttonationalindkomst til 0,96 % inden udløbet af perioden i 2027. Dette er et godt stykke under de 1,05 % af bruttonationalindkomsten, som FFR for 2021-2027 oprindeligt forventedes at udgøre, da den blev vedtaget.

Nedenstående tabel viser fordelingen af budgettet for 2026 pr. politikområde som defineret i FFR for 2021-2027.

[2]Den samme automatiske justering finder anvendelse med henblik på gennemførelsen af NGEU-særprogrammer.
[3]Aftalen indeholder også bestemmelser om 33 mia. EUR i back-to-back-lån til Ukraine i forbindelse med den nyligt aftalte Ukrainefacilitet.

	EU's budget for 2026 (i mio. EUR)	
Udgiftsområder	**Forpligtelser**	**Betalinger**
Det indre marked, innovation og det digitale område	22 163,0	23 336,6
Samhørighed, resiliens og værdier	71 649,8	73 166,7
Miljø og naturressourcer	56 529,4	52 577,3
Migration og grænseforvaltning	5 018,9	3 887,9
Sikkerhed og forsvar	2 813,5	2 253,3
Naboområder og verden	15 600,0	16 569,7
Europæisk offentlig forvaltning	13 277,5	13 277,5
Særlige instrumenter	5 715,9	5 022,5
I alt	192 768,1	190 091,6
Bevillinger i % af BNI (bruttonationalindkomst)	1,00 %	0,99 %

Kilde: *EU-Rådet.* Budgetoversigt for 2026 *som vedtaget i november 2025 i nominelle euro.*

C. Fleksibilitet og tematiske særlige instrumenter

Ud over de programmerede udgifter til finansiering af EU's politikker som led i de flerårige programmer er der afsat finansielle ressourcer på EU's budget med henblik på at reagere på uforudsete kriser og situationer. Disse særlige fleksibilitetsinstrumenter og tematiske instrumenter kan anvendes i tilfælde af økonomiske kriser (f.eks. EGF – Den Europæiske Fond for Tilpasning til Globaliseringen), naturkatastrofer, folkesundhedskriser og humanitære nødsituationer (f.eks. SEAR – solidaritets- og nødhjælpsreserven) eller andre uforudsete behov (f.eks. fleksibilitetsinstrumentet) i EU-medlemsstater, kandidatlande eller i lande uden for EU. Denne finansiering gør det muligt at dække begrænsede ekstraordinære finansielle behov.

DEN EUROPÆISKE UNIONS GENOPRETNINGSINSTRUMENT – NEXTGENERATIONEU

Under dette instrument forventes Kommissionen at mobilisere 750 mia. EUR i 2018-priser, hvoraf op til 390 mia. EUR kan anvendes til tilskud, og op til 360 mia. EUR kan anvendes til at yde lån ud over det langsigtede budget for 2021-2027 for at hjælpe med at genopbygge EU efter covid-19. Kommissionen har i henhold til artikel 5, stk. 1, i afgørelsen om egne indtægter fået beføjelse til at låne midler på kapitalmarkederne på vegne af EU. Tilbagebetalingen af hovedstolen af sådanne midler, der skal anvendes til udgifter (390 mia. EUR i 2018-priser) og de påløbne renter, vil skulle finansieres over EU's almindelige budget, herunder ved hjælp af et tilstrækkeligt provenu fra nye egne indtægter, som indføres gradvist fra 2021 (1.4.1).

NGEU fokuserer på a) at genoprette beskæftigelsen og jobskabelsen, b) reformer og investeringer for at puste nyt liv i potentialet for bæredygtig vækst og beskæftigelse med henblik på at styrke samhørigheden blandt medlemsstaterne og øge deres modstandsdygtighed, c) foranstaltninger for virksomheder, navnlig

små og mellemstore virksomheder, der er berørt af de økonomiske konsekvenser af covid-19-krisen, og styrkelse af bæredygtig vækst i EU, herunder direkte finansielle investeringer i virksomheder, d) foranstaltninger til fordel for forskning og innovation som reaktion på covid-19-krisen, e) at øge EU's kriseberedskab og muliggøre en hurtig og effektiv EU-indsats i tilfælde af større krisesituationer, herunder foranstaltninger såsom oprettelse af lagre af vigtige forsyninger og vigtigt medicinsk udstyr og erhvervelse af de nødvendige infrastrukturer med henblik på en hurtig reaktion i krisesituationer, f) foranstaltninger med henblik på at sikre, at den retfærdige omstilling til en klimaneutral økonomi ikke undergraves af covid-19-krisen, og g) foranstaltninger med henblik på at bekæmpe konsekvenserne af covid-19-krisen for landbruget og udviklingen af landdistrikter.

For at støtte medlemsstaterne med investeringer og reformer blev genopretnings- og resiliensfaciliteten vedtaget den 12. februar 2021. Faciliteten forventedes oprindeligt at stille 672,5 mia. EUR (i 2018-priser) til rådighed for medlemsstaterne i form af lån og tilskud, som skulle gennemføres gennem de nationale genopretnings- og resiliensplaner[4]. Planerne indeholder reformer og investeringer, der dækker centrale politikområder (seks søjler[5]), fremmer den grønne og den digitale omstilling og gennemfører de landespecifikke henstillinger i det europæiske semester.

I forbindelse med den russiske angrebskrig mod Ukraine offentliggjorde Kommissionen den 18. maj 2022 REPowerEU-planen, som fastlægger en strategi for at mindske EU's afhængighed af russisk energiimport. Ifølge Kommissionens vurdering kræver denne strategi yderligere investeringer på 210 mia. EUR for at blive en succes. Med dette in mente foreslog Kommissionen bl.a.[6] at ændre forordningen om genopretnings- og resiliensfaciliteten for at omfordele op til 225 mia. EUR af de resterende lån fra genopretnings- og resiliensfaciliteten samt at afsætte op til 7,5 % af de midler, der er til rådighed under Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond Plus og Samhørighedsfonden til REPowerEU-formål. Desuden forventes op til 20 mia. EUR i 2022-priser at blive stillet til rådighed fra auktionering af kvoter fra emissionshandelssystemet i henhold til direktiv 2003/87/EF eller fra overførsler fra brexittilpasningsreserven, der blev oprettet ved forordning (EU) 2021/1755 – en frigivelse af midler, der er er muliggjort ved REPowerEU-forordningen. Disse ressourcer forventes at finansiere et nyt kapitel i de nationale genopretnings- og resiliensplaner, der udpeger specifikke foranstaltninger til diversificering af energiforsyningen og reduktion af afhængigheden af fossile brændstoffer i form af lån (op til 225 mia. EUR) og tilskud (op til 75 mia. EUR). Medlemsstaterne anmodede om lån på 127,24 mia. EUR i forbindelse

[4]Set i bakspejlet og efter indleveringen af ajourførte nationale genopretnings- og resiliensplaner, der tager hensyn til REPowerEU, svarer disse beløb til 648 mia. EUR i 2022-priser. Med den ændrede forordning om genopretnings- og resiliensfaciliteten er der stillet yderligere tilskud til rådighed for medlemsstaterne under emissionshandelssystemet og brexittilpasningsreserven. Derfor er de 357 mia. EUR i tilskud nu opdelt i 338 mia. EUR i oprindelige tilskud fra genopretnings- og resiliensfaciliteten, 17,3 mia. EUR i tilskud under emissionshandelssystemet og 1,6 mia. EUR i tilskud fra brexittilpasningsreserven. Desuden kunne medlemsstaterne anmode om lånestøtte indtil august 2023. Af det samlede disponible rammebeløb på 385 mia. EUR var der ved udgangen af 2023 indgået forpligtelser for næsten 291 mia. EUR.
[5]Grøn omstilling; digital omstilling; økonomisk sammenhæng, produktivitet og konkurrenceevne; social og territorial samhørighed; sundhed, økonomisk, social og institutionel modstandsdygtighed; politikker for den næste generation.
[6]REPowerEU sikrer også ny finansiering gennem tildeling af 20 mia. EUR fra kvoter under emissionshandelssystemet i markedsstabilitetsreserven samt overførsler fra samhørighedsfonde (op til 12,5 % af medlemsstaternes tildelinger) og overførsler til udvikling af landdistrikter (også 12,5 % af deres tildelinger).

med deres reviderede genopretnings- og resiliensplaner inden for den frist, der var fastsat i REPowerEU-forordningen.

Ovennævnte aftale om midtvejsrevision af FFR indfører navnlig en ny "kaskademekanisme" til dækning af overskridelser i forbindelse med NGEU-relaterede rentebetalinger. Denne mekanisme kan som en sidste udvej mobilisere et nyt tematisk særligt EU-genopretningsinstrument ud over FFR-lofterne, hvis de beløb, der allerede er afsat under udgiftsområde 2b, ud over frigørelser, omprioriteringer og ressourcer, der er til rådighed under ikketematiske særlige instrumenter, ikke er tilstrækkelige.

EUROPA-PARLAMENTETS ROLLE

Parlamentet deler budgetmyndigheden med Rådet, og beføjelserne på dette område var nogle af de første, som medlemmerne af Europa-Parlamentet opnåede i 1970'erne (1.2.5). Budgetbeføjelserne vedrører fastsættelsen af det samlede beløb for og fordelingen af de årlige EU-udgifter samt udøvelsen af kontrol med gennemførelsen af budgettet.

Parlamentets Budgetudvalg er ansvarligt for forhandlingerne om FFR og vedtagelsen af det årlige budget på vegne af Parlamentet og repræsenterer Parlamentets synspunkter i forhandlingerne med Rådet. Det har normalt haft held med at få vedtaget prioriterede forhøjelser som følge af dets ændringsforslag (om end ikke altid i deres oprindelige omfang).

I forhandlingerne om FFR for 2021-2027 forsvarede Parlamentet navnlig og sikrede i vid udstrækning a) en forhøjelse af FFR-loftet og en styrkelse af en række flagskibsprogrammer, b) en forpligtelse til at indføre nye egne EU-indtægter med henblik på mindst at dække omkostningerne i forbindelse med NGEU (hovedstol og renter), c) dets rolle i gennemførelsen af genopretningsinstrumentet i overensstemmelse med fællesskabsmetoden, d) betydningen af EU-budgettets bidrag til opfyldelsen af klima- og biodiversitetsmålene og ligestilling mellem kønnene og e) indførelse af den nye mekanisme til beskyttelse af EU-budgettet mod tilsidesættelser af retsstatsprincippet (1.4.3).

Parlamentet har også systematisk insisteret på budgetmæssig gennemsigtighed og behørig kontrol med alle operationer og instrumenter, der finansieres over EU-budgettet.

Parlamentet er dechargemyndighed (artikel 319 i TEUF), hvor Budgetkontroludvalget forbereder hele arbejdet med den politiske kontrol med budgetgennemførelsen (1.4.5). Hvert år afspejler dechargeproceduren ved dens afslutning Parlamentets konklusioner om den måde, hvorpå Kommissionen og andre institutioner og organer har gennemført EU-budgettet. Proceduren har til formål at kontrollere, om gennemførelsen er sket i overensstemmelse med de relevante regler (overholdelse), herunder principperne om forsvarlig økonomisk forvaltning (især præstationsrelaterede krav).

Parlamentets Budgetkontroludvalg afholder et årligt møde med Den Europæiske Investeringsbank (EIB) (1.3.15) med henblik på at undersøge dennes finansielle aktiviteter og udarbejder en årlig betænkning med en vurdering af EIB's tidligere indsats og resultater. Parlamentets Budgetudvalg og Økonomi- og Valutaudvalg

besluttede at udarbejde en årlig betænkning med en vurdering af EIB's nuværende og fremtidige aktioner. De skiftes til at være kompetent udvalg. Parlamentet anerkender, at finansielle instrumenter kan være værdifulde værktøjer til at øge virkningen af EU-midler, men har understreget, at de bør gennemføres under strenge betingelser, samtidig med at man begrænser risici for EU-budgettet. Derfor indeholder finansforordningen detaljerede regler for anvendelsen af finansielle instrumenter, der finansieres, eller som der stilles sikkerhed for over EU-budgettet.

Parlamentets Budgetudvalg og Økonomi- og Valutaudvalg er i fællesskab ansvarlige for kontrollen med genopretnings- og resiliensfaciliteten gennem en arbejdsgruppe og afholder hver anden måned dialoger om genopretning og resiliens med Kommissionen.

Dette faktablad er udarbejdet af Europa-Parlamentets Enhed for Budgetstøtte. Yderligere oplysninger findes på Budgetudvalgets og Budgetkontroludvalgets websteder.

Francisco Padilla Olivares
04/2026