



Grund- og nærhedsnotat

12. juli 2024

Kommissionens forslag til EU's 2025-budget

SEC(2024) 250

1. Resume

Kommissionen har d. 19. juni 2024 fremlagt forslag til EU's budget for 2025. Kommissionens forslag indebærer et niveau for forpligtelsesbevillinger på 199,7 mia. euro. Det foreslåede forpligtelsesniveau svarer ifølge Kommissionen til 1,08 pct. af EU's BNI. I forhold til 2024-budgettet (inkl. ændringsbudget 1 og 2) er der tale om en stigning i forpligtelsesbevillingerne på 2,3 pct. svarende til 4,5 mia. euro.

Betalingsbevillingerne er i Kommissionens forslag fastsat til 152,7 mia. euro. Det foreslåede betalingsniveau svarer ifølge Kommissionen til 0,83 pct. af EU's BNI. I forhold til 2024-budgettet (inkl. ændringsbudget 1 og 2) er der tale om en stigning i betalingsbevillingerne på 4,0 pct., svarende til 5,9 mia. euro. Niveaut for betalingsbevillinger er væsentligt lavere end forudsat i EU's flerårige finansielle ramme (MFF). Alt andet lige forventes dette at føre til et højere niveau af betalingsbevillinger i de kommende år. Såfremt Kommissionens forslag vedtages i sin nuværende form, skønnes det danske EU-bidrag i 2025 at udgøre 22,2 mia. kr. (2025-priser).

Kommissionens forslag til EU's 2025-budget skal ses i lyset af den nylige revision af EU's flerårige finansielle ramme (MFF), hvori der bl.a. blev afsat midler til finansiel støtte til Ukraine samt en forhøjelse af bevillingerne til EU's eksterne politikker og migrationsområdet. Der blev ligeledes aftalt en trinvis tilgang til finansiering af renteudgifter, hvorefter merudgifterne skal finansieres først ved omprioritering og anvendelse af reserver og dernæst ved et nyetableret instrument, som øger det samlede udgiftsniveau over det fastsatte lofter.

Regeringen finder det væsentligt, at aftalen om revision af MFF'en implementeres loyalt, herunder at renteudgifter i videst muligt omfang finansieres ved omprioriteringer. Regeringen finder det ligeledes væsentligt, at der foretages udgiftspolitiske prioriteringer mhp. at sikre modernisering af budgettet, støtte til Ukraine og et samlet set lavere udgiftsniveau. Endelig finder regeringen det væsentligt, at EU-budgettet bidrager effektivt til klimaindsatsen.

2. Baggrund

Kommissionen fremlagde d. 19. juni 2024 forslag til EU's budget for 2025, der skal behandles i henhold til budgetproceduren vedtaget med Lissabon-traktaten. Hjemmelsgrundlaget er traktatens artikel 314 (beslutningsprocedure for budgettet).

Kommissionens forslag til EU's budget for 2025 er fremlagt med udgangspunkt i rammerne for EU's flerårige finansielle ramme for 2021-2027 (MFF). Kommissionen forventes efter fast praksis i efteråret 2025 at præsentere et ændringsbrev til forslag til 2025-budgettet. Kommissionen bemærker i denne sammenhæng, at man i ændringsbrevet bl.a. forventer at justere administrationsområdet sfa. nye fremskrivninger af automatiske lønjusteringer og opdaterede skøn for renteudgifter.

Rådet forventes at vedtage sin position i juli 2024. Europa-Parlamentet forventes at behandle forslaget i efteråret 2024. Hvis der er uenighed mellem Rådet og Europa-Parlamentet indledes en 21 dage lang forligsprocedure.

3. Formål og indhold

Kommissionens forslag til EU's 2025-budget er opsummeret i tabel 1.

Tabel 1
Kommissionens forslag til EU's budget for 2025

<i>Mia. euro, løbende priser</i>	2025-budgetforslag		2024-budget ¹⁾		Forskel		Forskel i pct.	
	<i>Forpligtelser</i>	<i>Betalinger</i>	<i>Forpligtelser</i>	<i>Betalinger</i>	<i>Forpligtelser</i>	<i>Betalinger</i>	<i>Forpligtelser</i>	<i>Betalinger</i>
1. Det indre marked, innovation og det digitale område	21,4	20,4	21,5	20,8	-0,1	-0,4	-0,5%	-1,9%
2. Samhørighed, resiliens og værdier	78,1	41,6	74,6	33,7	3,6	7,9	4,8%	23,4%
3. Naturressourcer og miljø	57,3	52,7	57,3	54,2	-0,1	-1,5	-0,1%	-2,7%
4. Migration og grænseforvaltning	4,8	3,2	3,9	3,2	0,9	-0,0	22,7%	-1,5%
5. Sikkerhed og forsvar	2,6	2,1	2,7	2,0	-0,1	0,1	-3,0%	4,6%
6. Naboområder og verden	16,3	14,4	16,7	15,3	-0,5	-0,9	-2,8%	-5,9%
7. Europæisk offentlig forvaltning	12,6	12,6	12,0	12,0	0,6	0,6	5,2%	5,2%
I alt budgetkategori 1-7	193,0	147,1	188,7	141,3	4,3	5,8	2,3%	4,1%
<i>Heraf fleksibilitetsinstrumentet</i>	1,2	1,5	1,6	1,7	-0,4	-0,3	-27,2%	-16,1%
<i>Heraf fælles margeninstrument</i>	0,5		0,6		-0,1		-16,3%	
<i>Heraf EURI-instrument</i>	1,2							
Andre særlige instrumenter	6,7	5,6	6,5	5,5	0,2	0,1	2,3%	1,9%
I alt	199,7	152,7	195,2	146,8	4,5	5,9	2,3%	4,0%
<i>Margen</i>	0,4	29,7	0,4	31,0				

Anm.: Afvigelse i sommer skyldes afrunding. 1) Vedtaget budget for 2024 inkl. ændringsbudget 1 og 2.

Kilde: Kommissionens forslag til EU's budget for 2025

Den samlede stigning i betalingsbevillinger fra 2024 til 2025 kan bl.a. henføres til den revision af EU's flerårige finansielle ramme (MFF), som Det Europæiske Råd aftalte d. 1. februar 2024. Som led heri er der afsat yderligere midler til finansiel støtte til Ukraine, en stigning i bevillinger til eksterne politikker og migration samt etableret et nyt instrument til betaling af renteudgifter sfa. EU's fælles genopretningslån (*NextGenerationEU*, NGEU). Derudover kan stigningen ifølge Kommissionen særligt henføres til betalingsniveauet for strukturfondene, hvor betalingsniveauet i 2024 var ekstraordinært lavt.

Det samlede betalingsniveau er ca. 29,7 mia. euro lavere end det aftalte loft for betalingsbevillinger i MFF'en. Ifølge Kommissionen følger dette af den langsigtede cyklus for implementering af særligt strukturfondsprojekter. Alt andet lige må det relativt lave betalingsniveau i 2025 forventes at lede til et øget betalingsniveau de efterfølgende år.

Den samlede stigning i forpligtelser fra 2024 til 2025 kan i særdeleshed henføres til betalingen af renteudgifter for EU's fælles genopretningslån (NGEU), øgede bevilninger til migrations- og grænseforvaltningsområdet sfa. MFF-revisionen samt stigningerne på administrationsområdet på 0,6 mia. euro, som bl.a. skyldes mekaniske lønstigninger i takt med inflationen.

Låneprovenuet fra genopretningsinstrumentet (NGEU) er opført på budgettet som formålsbestemte indtægter, hvorfor udgifterne ikke medregnes under EU-budgettets udgiftslofter og ikke er genstand for forhandling i forbindelse med vedtagelsen af EU's budget for 2025.

3.1 Uddybning af de enkelte budgetkategorier

3.1.1 Budgetkategori 1 – Det indre marked, innovation og det digitale område

Budgetkategori 1 er de såkaldt vækstskabende initiativer, herunder bl.a. forskning, infrastrukturinvesteringer og digitalisering. Over halvdelen af udgifterne under kategori 1 går til forskningsprogrammet Horisont Europa.

Kommissionens budgetforslag for kategori 1 indebærer samlede forpligtelser for 21.337,7 mio. euro svarende til et fald på ca. 115,7 mio. euro (0,5 pct.) ift. 2024-budgettet. Det efterlader en margen op til forpligtelsesloftet for kategori 1 på 218,3 mio. euro.

Forslaget indeholder betalinger for 20.438,9 mio. euro svarende til et fald på 389,1 mio. euro (1,9 pct.) ift. 2024, *jf. tabel 2*.

Tabel 2

Budgetkategori 1 – Det indre marked, innovation og det digitale område

Mio. euro, løbende priser	2025-budgetforslag		2024-budget ¹⁾		Forskel		Forskel i pct.	
	Forpligtelser	Betalinger	Forpligtelser	Betalinger	Forpligtelser	Betalinger	Forpligtelser	Betalinger
Horisont Europa	12.737,3	11.119,2	12.897,1	11.832,8	-159,8	-713,5	-1,2%	-6,0%
Det Europæiske Atomenergifællesskab Euratom	287,8	263,8	281,2	332,6	6,6	-68,7	2,3%	-20,7%
International termonuklear forsøgsreaktor ITER	486,5	642,1	436,3	509,2	50,2	132,9	11,5%	26,10%
InvestEU	378,2	529,8	347,5	346,7	30,7	183,1	8,8%	52,8%
Store infrastruktur projekter CEF	2.827,3	3.288,6	2.729,8	3.011,4	97,5	277,2	3,6%	9,2%
Digitalt Europa	1.102,3	1.138,5	1.265,9	1.149,7	-163,6	-11,1	-12,9%	-1,0%
Indre marked program	613,3	615,2	602,3	601,2	11,0	13,9	1,8%	2,3%
Bekæmpelse af svig	27,4	30,6	25,5	23,2	1,8	7,4	7,2%	32,0%
Samarbejde på beskatningsområdet (FISCALIS)	39,2	30,8	38,4	30,4	0,8	0,4	2,0%	1,3%
Toldprogram (CUSTOMS)	138,4	112,7	135,7	104,8	2,7	7,8	2,0%	7,5%
Det Europæiske Rumprogram	2.050,7	1.982,6	2.088,3	2.182,6	-37,6	-200,1	-1,8%	-9,2%
EU-programmet for sikker konnektivitet	196,4	150,2	117,4	190,2	79,0	-40,0	67,3%	-21,0%

Decentrale agenturer	460,9	460,9	427,5	427,5	33,4	33,4	7,8%	7,8%
Pilotprojekter mv.	32,0	74,0	100,5	85,7	-68,5	-11,7	-68,2%	-13,7%
I alt	21.377,7	20.438,9	21.493,4	20.828,0	-115,7	-389,1	-0,5%	-1,9%
<i>Margen</i>	218,3		104,6					

Anm.: Afvigelse i summer skyldes afrunding. 1) Vedtaget budget for 2024 inkl. ændringsbudget 1 og 2.
Kilde: Kommissionens forslag til EU's budget for 2025

For forskningsprogrammet Horisont Europa foreslår Kommissionen, at der afsættes 95,9 mio. euro i forpligtelsesbevillinger ud over det afsatte i budgetforslaget. Midlerne svarer til tidligere indgåede forpligtelser, der som følge af manglende implementering under Horisont Europa i tidligere år, er annulleret. En sådan såkaldt genanvendelse af annullerede forpligtelser under Horisont Europa følger af MFF-aftalen for 2021-2027, hvor der var enighed om at kunne genanvende forpligtelser for i alt op til 0,5 mia. euro (2018-priser) over hele MFF-perioden.

3.1.2 Budgetkategori 2 – Samhørighed, resiliens og værdier

Kategori 2 indeholder særligt udgifter til Den Europæiske Regionale Udviklingsfond, Samhørighedsfonden samt Den Europæiske Socialfond Plus – også kaldet EU's samhørighedspolitik. Formålet med EU's samhørighedspolitik er at styrke økonomisk, social og territorial samhørighed mellem regioner og medlemsstater i EU. I flere mindre velstående medlemsstater udgør EU's strukturfonde en betydelig del af de offentlige investeringer.

Under budgetkategorien ligger også en række programmer relateret til genopretningen efter COVID-19: Genopretningsfaciliteten (RRF), der udmønter låneprovenu fra EU's genopretningsinstrument som formålsbestemte indtægter, hvorfor udgifterne ikke medregnes under EU-budgettets udgiftslofter og ikke er genstand for forhandling i forbindelse med EU's budget for 2025. Samtidig indgår også instrument for teknisk støtte (TSI), der gør det muligt for Kommissionen at støtte medlemslandenes myndigheder i deres bestræbelser på at udforme reformer. Dertil kommer finansieringsomkostningerne ifm. genopretningsinstrumentet (NGEU)

Budgetkategorien indeholder også EU's program for uddannelse, ungdom og idræt Erasmus+, sundhedsprogrammet EU4Health samt EU's civilbeskyttelsesmekanisme RescEU.

Forslaget indeholder 78.128,2 mio. euro i forpligtelser og 41.618,7 mio. euro i betalinger. Det svarer til en stigning i forpligtelser på 3,6 mia. euro (4,8 pct.) og i betalinger på 7,9 mia. euro (23,4 pct.) ift. 2024, jf. tabel 3. Budgetforslaget overskrider forpligtelsesloftet for budgetkategori 2. Derfor foreslås anvendelse af fleksibilitetsinstrumentet for 1.192,8 mio. euro og EURI-instrument for 1.239,1 mio. euro.

Tabel 3

Budgetkategori 2 - Samhørighed, resiliens og værdier

Mio. euro, løbende priser	2025-budgetforslag		2024-budget ¹⁾		Forskel		Forskel i pct.	
	Forpligtelser	Betalinger	Forpligtelser	Betalinger	Forpligtelser	Betalinger	Forpligtelser	Betalinger
Den Europæiske Fond for Regionaludvikling (ERDF)	40.455,0	18.326,7	39.434,5	13.079,4	1.020,5	5.247,3	2,6%	40,1%
Samhørighedsfonden	8.721,4	4.381,1	8.448,0	4.216,0	273,4	165,2	3,2%	3,9%
Den Europæiske Socialfond Plus (ESF+)	17.183,9	7.549,9	16.782,8	6.855,6	401,1	694,2	2,4%	10,1%
Støtte til det tyrkisk-cypriotiske fællesskab	35,0	34,1	34,3	32,0	0,7	2,1	2,0%	6,5%
Genopretningsfaciliteten (RRF) og Instrument for teknisk støtte (TSI)	126,0	124,9	123,5	104,7	2,5	20,1	2,0%	19,2%
Programmet mod forfalskning af euroen (Pericles IV)	0,9	0,9	0,9	1,0	0,0	-0,1	2,0%	-11,5%
Finansieringsomkostninger til EU's genopretningsinstrument (EURI)	5.162,0	5.162,0	3.340,0	3.340,0	1.822,0	1.822,0	54,6%	54,6%
EU's civilbeskyttelsesmekanisme (RescEU)	203,3	105,0	240,3	259,9	-37,0	-154,9	-15,4%	-59,6%
EU4Health	582,6	584,7	753,8	689,1	-171,2	-104,4	-22,7%	-15,2%
Nødhjælpinstrument (ESI)	0,0	1,0	0,0	2,0	0,0	-1,0	0,0%	-50,0%
Beskæftigelse og social innovation	109,1	75,8	93,5	85,0	15,6	-9,2	16,7%	-10,9%
Erasmus+	3.969,2	3.766,0	3.796,1	3.522,1	173,0	243,8	4,6%	6,9%
Solidaritetskorp	146,9	133,2	144,0	138,7	2,9	-5,5	2,0%	-4,0%
Kreativt Europa	352,2	347,1	334,8	365,8	17,4	-18,7	5,2%	-5,1%
Retfærdighedsprogrammet	41,8	37,5	41,8	38,5	0,0	-1,0	-0,1%	-2,6%
Borgere, lighed, rettigheder og værdier	235,3	188,2	219,5	225,6	15,9	-37,4	7,2%	-16,6%
Decentrale agenturer	597,3	582,9	547,7	535,2	49,6	47,7	9,1%	8,9%
Pilotprojekter mv.	206,3	218,0	228,9	229,1	-22,6	-11,2	-9,9%	-4,9%
I alt	78.128,2	41.618,7	74.564,3	33.719,6	3.563,9	7.899,1	4,8%	23,4%
heraf fleksibilitetsinstrument	1.192,8		1.293,1					
heraf EURI-instrument	1.239,1		372,8					
Margen	-		17,8					

Anm.: Afvigelse i summer skyldes afrunding. 1) Vedtaget budget for 2024 inkl. ændringsbudget 1 og 2.

Kilde: Kommissionens forslag til EU's budget for 2025

Den samlede stigning i forpligtelser skyldes primært stigende renteomkostninger til EU's genopretningsinstrument og øgede bevillinger til strukturfondene ift. 2024. Det stigende niveau for betaling kan henføres til en højere implementering af strukturfondene i 2025 end i 2024 samt til renteomkostninger.

Kommissionen foreslår i 2025 at mobilisere EURI-instrumentet med et beløb på 1.239,1 mio. euro i forpligtelser til at finansiere renteudgifter, jf. særskilt afsnit.

3.1.3 Budgetkategori 3 – Naturressourcer og miljø

Budgetkategori 3 vedrører den fælles landbrugspolitik, fiskerifonden, miljøprogrammet LIFE og mekanismen for en retfærdig omstilling (JTM). JTM har til hensigt at yde støtte til regioner mest påvirket af den grønne omstilling. Landbrugspolitikken understøttes af de to søjler i landbrugsbudgettet; søjle 1, der indeholder den direkte landbrugsstøtte og markedsordningerne samt søjle 2, der indeholder udgifter til EU's landdistriktspolitik.

Forslaget indeholder 57.275,0 mio. euro i forpligtelser, svarende til et fald på 63,7 mio. euro (0,1 pct.) og 52.682,4 mio. euro i betalinger, svarende til et fald på 1.469,0 mio. euro (2,7 pct.) ift. 2024-budgettet, *jf. tabel 4*. Der efterlades en margen på 61,0 mio. euro til forpligtelsesloftet.

Tabel 4
Budgetkategori 3 – Naturressourcer og miljø

Mio. euro, løbende priser	2025-budgetforslag		2024-budget ¹⁾		Forskel		Forskel i pct.	
	Forpligtelser	Betalinger	Forpligtelser	Betalinger	Forpligtelser	Betalinger	Forpligtelser	Betalinger
Direkte landbrugsstøtte	40.528,9	40.623,8	40.517,3	40.505,5	11,7	118,3	0,0%	0,3%
Landdistriktsstøtte	13.226,0	10.497,0	13.155,8	11.991,9	70,1	-1.494,9	0,5%	-12,5%
Hav- og fiskerifonden	945,9	660,7	1.069,7	780,6	-123,9	-120,0	-11,6%	-15,4%
Partnerskabsaftale om fiskeri og regional fiskeriorganisation	156,7	141,4	162,8	142,6	-6,1	-1,2	-3,7%	-0,8%
EU's støtteprogram til miljø- og klimaprojekter LIFE	771,0	596,5	764,9	571,4	6,1	25,1	0,8%	4,4%
Fonden for Retfærdig Omstilling (JTF)	1.514,0	6,5	1.489,9	3,3	24,1	3,2	1,6%	98,3%
Offentlig lånefacilitet under JTF		25,0	50,0	35,0	-50,0	-10,0	-100,0%	-28,6%
Decentrale agenturer	106,1	106,1	97,5	97,5	8,6	8,6	8,8%	8,8%
Pilotprojekter mv.	26,4	25,5	30,8	23,7	-4,4	1,9	-14,2%	7,9%
I alt	57.275,0	52.682,4	57.338,6	54.151,4	-63,7	-1.469,0	-0,1%	-2,7%
<i>Margen</i>		<i>61,0</i>		<i>110,4</i>				

Anm.: Afvigelse i summer skyldes afrunding. 1) Vedtaget budget for 2024 inkl. ændringsbudget 1 og 2.

Kilde: Kommissionens forslag til EU's budget for 2025

Ca. 77 pct. af betalingerne (40,6 mia. euro) vedrører landbrugsstøtten i søjle 1 (markedsudgifterne og direkte støtte), mens landdistriktsstøtte (søjle 2) med ca. 20 pct. af de samlede betalinger udgør den næststørste udgiftspost. Lavere betalinger til landdistriktsstøtten er den primære årsag til det samlet set lavere betalingsniveau under budgetkategori 3.

Landbrugsstøttens søjle 1 består primært af direkte betalinger og markedsstøtte. For så vidt angår *markedsstøtte* i landbrugssektoren foreslår Kommissionen at afsætte 2.766,2 mio. euro, hvilket er en nedjustering på 9,6 mio. euro ift. 2024-budgettet. For så vidt angår *de direkte betalinger* stiger disse med 424,7 mio. euro (ca. 1,2 pct.)

ift. 2024. Der er derudover afsat 450 mio. euro til den midlertidige reserve under landbrugsstøtten til eventuelle kriser i sektoren.

3.1.4 Budgetkategori 4 – Migration og grænseforvaltning

Budgetkategori 4 indeholder udgifter vedrørende grænsekontrol, migration og asylpolitik, herunder kontrollen med EU's ydre grænser.

Forslaget indebærer samlede forpligtelser for 4.776,5 mio. euro svarende til en stigning på 883,8 mio. euro (22,7 pct.) ift. 2024-budgettet samt samlede betalinger for 3.201,3 mio. euro, svarende til et fald på 47,6 mio. euro (1,5 pct.) ift. 2024, *jf. tabel 5*. Der efterlades en margen på 94,5 mio. euro til forpligtelsesloftet.

Tabel 3
Budgetkategori 4 – Migration og grænseforvaltning

Mio. euro, løbende priser	2025-budgetforslag		2024-budget ¹⁾		Forskel		Forskel i pct.	
	Forpligtelser	Betalinger	Forpligtelser	Betalinger	Forpligtelser	Betalinger	Forpligtelser	Betalinger
Asyl- og Migrationsfond	1.866,7	1.165,3	1.508,2	1.359,1	358,5	-193,8	23,8%	-14,3%
Instrumentet for grænseforvaltning og visa (BMVI)	1.224,7	461,5	1.023,1	523,6	201,6	-62,1	19,7%	-11,9%
Instrument for finansiel støtte til toldkontroludstyr	146,6	55,9	143,8	156,7	2,9	-100,9	2,0%	-64,3%
Decentrale agenturer	1.538,5	1.518,6	1.217,6	1.209,6	320,9	309,1	26,4%	25,6%
I alt	4.776,5	3.201,3	3.892,7	3.249,0	883,8	-47,6	22,7%	-1,5%
<i>Margen</i>	94,5		127,3					

Anm.: Afvigelse i summer skyldes afrunding. 1) Vedtaget budget for 2024 inkl. ændringsbudget 1-2.

Kilde: Kommissionens forslag til EU's budget for 2025

Den samlede stigning i forpligtelser kan særligt henføres til stigninger til Asyl- og Migrationsfonden, Instrument for grænseforvaltning og visa samt EU's grænsekontrollagentur Frontex. Disse stigninger følger af aftalen om MFF-revision fra februar 2024. Faldet i betalinger kan særlig henføres til Asyl- og Migrationsfonden og Instrument for finansiel støtte til toldkontroludstyr med en modvejende stigning for decentrale agenturer.

3.1.5 Budgetkategori 5 – Sikkerhed og forsvar

Budgetkategori 5 indeholder udgifter vedrørende sikkerhed og forsvar. Udgifterne dækker særligt over Fonden for Intern Sikkerhed, Den Europæiske Forsvarsfond og Militær Mobilitet. Under budgetkategorien ligger også de to midlertidige instrumenter; Kortfristet instrument til fælles indkøb på forsvarsområdet (EDIRPA) og Instrument til styrkelse af forsvarsindustrien (ASAP). Derudover indeholder budgetkategorien et nyt Program for Europæisk Forsvarsindustri (EDIP). For sidstnævnte har Kommissionen alene afsat midler til støttefunktioner, idet programmet endnu ikke er vedtaget.

Forslaget indebærer samlede forpligtelser for 2.617,0 mio. euro, svarende til et fald på 80,2 mio. euro (3,0 pct.) ift. 2024-budgettet og samlede betalinger for 2.128,6

mio. euro, svarende til en stigning på 93,2 mio. euro (4,6 pct.), *jf. tabel 6*. Der efterlades derved ingen margen under forpligtelsesloftet for budgetkategori 5.

Tabel 4
Budgetkategori 5 – Sikkerhed og forsvar

Mio. euro, løbende priser	2025-budgetforslag		2024-budget ¹⁾		Forskel		Forskel i pct.	
	Forpligtelser	Betalinger	Forpligtelser	Betalinger	Forpligtelser	Betalinger	Forpligtelser	Betalinger
Fonden for Intern Sikkerhed	336,6	227,3	321,9	237,6	14,7	-10,3	4,6%	-4,3%
Nuklear sikkerhed (Litauen)	74,7	90,2	74,6	151,9	0,1	-61,8	0,1%	-40,7%
Nuklear sikkerhed (Bulgarien og Slovakiet)	70,5	90,6	62,3	71,8	8,1	18,8	13,0%	26,2%
Den Europæiske Forsvarsfond (forskning)	404,1	313,6	343,5	210,8	60,5	102,7	17,6%	48,7%
Den Europæiske Forsvarsfond (ikke-forskning)	1.029,9	702,3	670,5	539,5	359,4	162,8	53,6%	30,2%
Militær mobilitet	246,3	131,8	251,4	261,7	-5,1	-130,0	-2,0%	-49,7%
Kortfristet instrument til fælles indkøb på forsvarsområdet (EDIRPA)	40,0	100,0	260,0	100,0	-219,9	0,0	-84,6%	0,0%
Instrument til styrkelse af forsvarsindustrien	0,0	120,0	343,0	78,5	-343,0	41,5	-100,0%	52,9%
EU-programmet for sikker konnektivitet	111,0	50,0	96,0	110,0	15,0	-60,0	15,6%	-54,5%
Program for Europæisk Forsvarsindustri (EDIP)	1,9	1,9	0,0	0,0	1,9	1,9	0,0%	0,0%
Decentrale agenturer	278,7	278,7	251,1	251,1	27,5	27,5	11,0%	11,0%
Pilotprojekter mv.	23,3	22,2	22,9	22,4	0,5	-0,2	2,0%	-1,0%
I alt	2.617,0	2.128,6	2.697,2	2.035,4	-80,2	93,2	-3,0%	4,6%
<i>heraf fleksibilitetsinstrument</i>	-	-	317,2	-	-	-	-	-
<i>Margen</i>	0,0	-	0,0	-	-	-	-	-

Anm.: Afvigelse i summer skyldes afrunding. 1) Vedtaget budget for 2024 inkl. ændringsbudget 1 og 2.

Kilde: Kommissionens forslag til EU's budget for 2025

3.1.6 Budgetkategori 6 – Naboområder og verden

Budgetkategori 6 dækker tiltag, som iværksættes uden for EU, herunder udviklingshjælp og humanitær nødhjælp.

Forslaget indebærer samlede forpligtelser for 16.258,2 mio. euro, svarende til et fald på 472,8 mio. euro (2,8 pct.), og samlede betalinger for 14.406,3 mio. euro, svarende til et fald på 908,8 mio. euro (5,9 pct.) ift. 2024, *jf. tabel 7*. Der efterlades en margen på 44,8 mio. euro under forpligtelsesloftet for budgetkategori 6.

Tabel 7
Budgetkategori 6 – Naboområder og verden

Mio. euro, løbende priser	2025-budgetforslag		2024-budget ¹⁾		Forskel		Forskel i pct.	
	Forpligtigelser	Betalinger	Forpligtigelser	Betalinger	Forpligtigelser	Betalinger	Forpligtigelser	Betalinger
Instrument for naboskab, udviklingssamarbejde og internationalt samarbejde (NDICI)	10.890,9	9.672,5	11.523,9	10.763,8	-633,0	-1.091,3	-5,5%	-10,1%
Europæisk instrument for nuklear sikkerhed	44,1	37,5	41,8	27,1	2,3	10,5	5,6%	38,7%
Oversøiske lande og territorier (herunder Grønland)	72,9	75,7	71,4	71,6	1,4	1,4	2,0%	2,0%
Humanitær bistand	1.893,6	1.840,1	1.910,7	1.897,4	-17,1	-57,2	-0,9%	-3,0%
Fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik	393,7	393,7	384,7	384,7	9,1	9,1	2,4%	2,4%
Instrument for før-tiltrædelsesbistand	2.169,7	2.085,5	2.116,5	1.974,6	53,2	110,9	2,5%	5,6%
Makrofinansiel bistand til Ukraine +	0,3	0,3	5,0	5,0	-4,7	-4,7	-94,0%	-94,0%
Reform- og Vækstfaciliteten for Vestbalkan	499,0	101,1	501,0	23,9	-2,0	77,2	-0,4%	323,0%
EU-programmet for sikker konnektivitet	50,0	-	-	-	50,0	-	-	-
Pilotprojekter mv.	244,1	199,8	176,1	167,0	68,0	32,9	38,6%	19,7%
I alt	16.258,2	14.406,3	16.731,0	15.315,1	-472,8	-908,8	-2,8%	-5,9%
<i>heraf fleksibilitetsinstrument</i>	-	-	28,8	-	-	-	-	-
<i>heraf fællesmargeninstrument</i>	-	-	371,2	-	-	-	-	-
<i>Margen</i>	<i>44,8</i>	<i>-</i>	<i>0,0</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>

Anm.: Afvigelse i summer skyldes afrunding. 1) Vedtaget budget for 2024 inkl. ændringsbudget 1 og 2.
Kilde: Kommissionens forslag til EU's budget for 2025

De største poster i budgetkategori 6 udgøres af instrument for naboskab, udviklingssamarbejde og internationalt samarbejde (NDICI), humanitær bistand og før-tiltrædelsesstøtte. Midlerne til disse tre programmer udgør tilsammen ca. 92 pct. af forpligtelserne og ca. 94 pct. af betalingerne. NDICI tegner sig for størstedelen af faldet både i forpligtelsesbevillinger og i betalingsbevillinger.

Budgetkategorien indbefatter fra 2025 Reform- og Vækstfaciliteten for Vestbalkan. Faciliteten skal dække udgifter til at accelerere Vestbalkans konvergens med EU og støtte deres forberedelser rettet mod EU-tiltrædelse.

3.1.7 Budgetkategori 7 – Administration

Budgetkategori 7 dækker over de administrative udgifter til EU-institutionerne, pensioner og Europaskolerne.

Forslaget indebærer et niveau for forpligtigelser på 12.614,4 mio. euro til administrative udgifter, hvilket er en stigning på 626,4 mio. euro (5,2 pct.) ift. 2024. Det bemærkes, at budgetkategori 7 er karakteriseret ved, at forpligtelserne i høj grad svarer til betalingerne. Konsekvenserne for betalingsbevillingerne er derfor enslydende.

Kommissionen lægger op til at anvende fælles margininstrument, baseret på uforbrugt margen fra tidligere budgetår, for i alt 490,4 mio. euro. Således er der ingen margen for budgetkategori 7 i 2025, jf. tabel 8.

Tabel 8
Budgetkategori 7 – Europæisk offentlig forvaltning

Mio. euro, løbende priser	2025-budgetforslag		2024-budget ¹⁾		Forskel		Forskel i pct.	
	Forpligtigelser	Betalinger	Forpligtigelser	Betalinger	Forpligtigelser	Betalinger	Forpligtigelser	Betalinger
Pensioner og europæiske skoler	3.052,4	3.052,4	2.812,6	2.812,6	239,8	239,8	8,5%	8,5%
<i>Heraf pensioner</i>	2.789,4	2.789,4	2.565,5	2.565,5	223,9	223,9	8,7%	8,7%
<i>Heraf europæiske skoler</i>	263,0	263,0	247,2	247,2	15,8	15,8	6,4%	6,4%
EU-institutionernes administrative udgifter	9.562,0	9.562,0	9.175,4	9.175,4	386,6	386,6	4,2%	4,2%
<i>Heraf Kommissionen</i>	4.378,7	4.378,7	4.221,8	4.221,8	156,9	156,9	3,7%	3,7%
<i>Heraf Europa-Parlamentet</i>	2.498,1	2.498,1	2.382,3	2.382,3	115,8	115,8	4,9%	4,9%
<i>Heraf Rådet</i>	705,8	705,8	676,9	676,9	28,9	28,9	4,3%	4,3%
<i>Heraf EU-Domstolen</i>	532,7	532,7	503,8	503,8	28,9	28,9	5,7%	5,7%
<i>Heraf Revisionsretten</i>	190,9	190,9	185,7	185,7	5,3	5,3	2,8%	2,8%
<i>Heraf Det Økonomiske og Sociale Udvalg</i>	171,7	171,7	164,9	164,9	6,8	6,8	4,1%	4,1%
<i>Heraf Regionsudvalget</i>	128,6	128,6	121,9	121,9	6,7	6,7	5,5%	5,5%
<i>Heraf Ombudsmanden</i>	15,2	15,2	13,7	13,7	1,5	1,5	11,1%	11,1%
<i>Heraf Tilsynsførende for Databeskyttelse</i>	26,5	26,5	24,3	24,3	2,1	2,1	8,8%	8,8%
<i>Heraf Udenrigstjenesten</i>	913,8	913,8	880,1	880,1	33,6	33,6	3,8%	3,8%
I alt	12.614,4	12.614,4	11.988,0	11.988,0	626,4	626,4	5,2%	5,2%
<i>heraf fælles margininstrument</i>	490,4		215,0					
<i>Total margen</i>	0,0		0,0					

Anm.: Afvigelse i summer skyldes afrunding. 1) Vedtaget budget for 2024 inkl. ændringsbudget 1 og 2.

Kilde: Kommissionens forslag til EU's budget for 2025

Stigningen i udgifter til budgetkategorien kan henføres til såvel stigninger til pensioner og Europaskoler som EU-institutionernes administrative udgifter.

De øgede udgifter til pensioner kan ifølge Kommissionen tilskrives et øget antal pensionerede på forventeligt 3,3 pct. i tillæg til den årlige justering af pensionssatserne. Stigningerne til Europaskoler skyldes ifølge Kommissionen, udover justeringen for lønsatser, et øget antal elever.

De øgede udgifter til EU-institutionernes administration angives af Kommissionen særligt at kunne henføres til, at lønudgifterne stiger som følge af mekaniske tilpasninger som fastsat i personalevedtægtsforordningen. Aht. at mindske udgiftsstigningerne har Kommissionen, på linje med Rådets budgetretningslinjer for 2025, anlagt en maksimal stigning på ikke-lønrelaterede udgifter på 2 pct. Det bemærkes,

at institutionerne overordnet samlet set har foreslået en stigning i antal ansatte på 396 ift. 2024, herunder en nettostigning for Europa-Parlamentet på 296 ansatte.

3.1.8 Særlige instrumenter

En række særlige instrumenter er placeret uden for loftet i den flerårige finansielle ramme. De særlige instrumenter kan aktiveres, hvis der er et særligt behov.

Kommissionens budgetforslag for særlige instrumenter indebærer samlede forpligtelser for 6.669,9 mio. euro, svarende til en stigning på 152,3 mio. euro (2,3 pct.) ift. 2024. Forslaget indeholder betalinger for 5.593,6 mio. euro, svarende til en stigning på 102,5 mio. euro (1,9 pct.) ift. 2024, *jf. tabel 9*. Stigningen kan især henføres til periodiseringen af Brexit-reserven.

Tabel 9
Særlige instrumenter

Mio. euro, løbende priser	2025-budgetforslag		2024-budget ¹⁾		Forskel		Forskel i pct.	
	Forpligtelser	Betalinger	Forpligtelser	Betalinger	Forpligtelser	Betalinger	Forpligtelser	Betalinger
Ukrainefaciliteten	4.320,4	3.273,6	4.767,5	3.754,8	-447,2	-481,2	-9,4%	-12,8%
Solidaritetsreserven	1.167,1	1.167,1	1.144,2	1.144,2	22,9	22,9	2,0%	2,0%
Nødhjælpsreserven	583,5	583,5	572,1	572,1	11,4	11,4	2,0%	2,0%
Globaliseringsfonden	34,5	5,0	33,8	20,0	0,7	-15,0	2,0%	-75,0%
Brexit-reserven	564,4	564,4	-	-	564,4	564,4	-	-
I alt	6.669,9	5.593,6	6.517,6	5.491,1	152,3	102,5	2,3%	1,9%

Anm.: Afvigelse i summer skyldes afrunding. 1) Vedtaget budget for 2024 inkl. ændringsbudget 1 og 2.

Kilde: Kommissionens forslag til EU's budget for 2025

Den Europæiske Solidaritetsreserve har til formål at yde støtte til EU-lande i tilfælde af naturkatastrofer og alvorlige sundhedskriser. Reserven blev ifm. MFF-revisionen i 2024 forhøjet til årligt 1.167,1 mio. euro (2025-priser). Kommissionen foreslår, at udnytte den fulde ramme i både forpligtelser og betalinger i 2025.

Nødhjælpsreserven har til formål at yde nødhjælp til tredjelande som følge af begivenheder, herunder naturkatastrofer, sundhedskriser og migrationsstrømme, der ikke kan forudses ved budgettets fastlæggelse. Reserven blev ifm. MFF-revisionen i 2024 forhøjet til årligt 583,5 mio. euro (2025-priser). Kommissionen foreslår, at udnytte den fulde ramme i både forpligtelser og betalinger i 2025.

Globaliseringsfonden har til formål at hjælpe arbejdstagere med at finde nyt arbejde og udvikle nye kompetencer, når de har mistet jobbet i tilfælde af større omstruktureringer, herunder sfa. ændrede handelsmønstre, overgangen til en lav-emissionsøkonomi eller som følge af digitalisering og automatisering. Ifm. MFF-revisionen i 2024 blev det besluttet at reducere reserven til 34,5 mio. euro. Kommissionen foreslår at udnytte den fulde ramme i forpligtelsesbevillinger og foreslår at afsætte 5 mio. euro i betalingsbevillinger.

Brexit-reserven havde til formål at imødegå de negative sociale og økonomiske konsekvenser af Brexit i medlemslandene. Implementeringen af midlerne er sket via tre forudbetalinger i 2021-2023. Som følge af vedtagelsen af REPowerEU fik medlemsstaterne mulighed for at omprioriteres midlerne fra Brexit-reserven til deres genopretningsplaner. Der er i alt omprioriteret midler for 2,1 mia. euro. Ifm. MFF-revisionen blev det vedtaget at omprioritere den del af midlerne fra reserven, som ikke er overført til REPowerEU. Dermed resterer 564,4 mio. euro i reserven i 2025, som implementeres gennem REPowerEU.

Ukraine-faciliteten

I forbindelse med MFF-revisionen i 2024 blev det vedtaget at etablere Ukraine-Faciliteten, som har til formål at yde finansiel støtte til Ukraine på i alt 50 mia. euro i 2024-2027 (løbende priser). Heraf ydes 17 mia. euro som ikke-tilbagebetalingspligtig støtte gennem Ukraine-reserven. Kommissionen foreslår i 2025 at mobilisere 4.320,4 mio. euro i forpligtelser og 3.273,6 mio. euro i betalinger.

EURI-instrumentet

I forbindelse med MFF-revisionen i 2024 blev det vedtaget at etablere et nyt instrument til finansiering af renteudgifter til EU's genopretningsinstrument (NextGenerationEU, NGEU), såfremt øvrige finansieringskilder i en trinvis tilgang ikke var tilstrækkelige til at finansiere renteudgifterne.

Det fremgår af konklusionerne fra Det Europæiske Råds møde i februar 2024, at renteudgifterne skal finansieres i tre trin. Trin 1 indebærer anvendelse af den eksisterende budgetlinje til renteudgifter. Trin 2 indebærer finansiering gennem margin opnået gennem implementering af øvrige programmer, omprioriteringer samt anvendelse af fleksibilitetsinstrumentet og det fælles margininstrument. Trin 3 indebærer mobilisering af det nyetablerede instrument. Af konklusionerne fremgår det, at 50 pct. af merudgifterne efter trin 1 som udgangspunkt skal finansieres gennem trin 2.

Kommissionen skønner, at de samlede renteudgifter i 2025 udgør 5,16 mia. euro som foreslås finansieret i nedenstående trin:

- Trin 1 (eksisterende budgetlinjer): Den eksisterende budgetlinje til renteudgifter, som er placeret inden for EU-budgettets udgiftsloft, finansierer 2.677,8 mio. euro.
- Trin 2 (omprioriteringer og reserver): Den uallokerede margin under udgiftsområde 2b (resiliens og værdier) finansierer 46,2 mio. euro, mens fleksibilitetsinstrumentet, som anvendes ud over EU-budgettets udgiftsloft, finansierer 1.192,8 mio. euro.
- Trin 3 (EURI-instrumentet): Den resterende udgift, som udgør 50 pct. af merudgifterne efter trin 1, foreslås finansieret ved mobilisering af EURI-instrumentet. Dette svarer til 1.239,1 mio. euro i 2025.

Fleksibilitetsinstrumentet

Fleksibilitetsinstrumentet kan anvendes til at finansiere uforudsete udgifter op til i alt 1.546,1 mio. euro i 2025, der ikke kan finansieres inden for ét eller flere lofter for udgiftsområder. Instrumentet kan således bruges til at finansiere udgifter inden for specifikke programmer ud over disse lofter. Hertil kommer, at ubrugte midler under fleksibilitetsinstrumentet fra de to forudgående budgetår kan videreføres.

Kommissionen foreslår at anvende 1.192,8 mio. euro i forpligtelser og 1.457,8 mio. euro i betalinger i 2025. Midlerne foreslås anvendt til at finansiere renteudgifter til NGEU, jf. ovenstående afsnit.

Fælles margeninstrument

Det fælles margeninstrument er et instrument, der som sidste udvej kan anvendes til at håndtere uforudsete situationer. Instrumentet kan anvendes til at mobilisere forpligtelser og betalinger ud over lofterne i de specifikke budgetkategorier i et givet år ved at anvende ubrugt margen fra det foregående år. Det er ligeledes muligt at benytte ubrugt margen fra samme eller senere finansår.

I alt ventes det ifølge Kommissionen, at forpligtelser for 1.124,2 mio. euro er til gængelige i 2025 under instrumentet for forpligtelser fra foregående finansår. Kommissionen lægger op til at anvende 490,4 mio. euro i forpligtelser under instrumentet til at finansiere administrative udgifter under udgiftsområde 7.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet ventes at fastlægge sin holdning til EU's budget for 2025 i efteråret.

5. Nærhedsprincippet

Eftersom der er tale om et forslag i relation til EU's budget, kan det kun behandles på EU-niveau. Forslaget vurderes derfor at være i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

6. Gældende dansk ret og forslagets konsekvenser herfor

Når der er opnået enighed om EU's budget for 2025, vil det få betydning for niveauet for det danske EU-bidrag i 2025, der vil blive opført på finansloven for 2025.

7. Økonomiske konsekvenser*Statsfinansielle konsekvenser*

Såfremt Kommissionens forslag vedtages i sin nuværende form, skønnes det danske EU-bidrag i 2025 at udgøre ca. 22,2 mia. kr. (2025-priser). Der kan komme ændringer til skønnet, herunder som følge af budgetforhandlingerne med Europa-Parlamentet og Kommissionen, evt. ændringsbudgetter, ændrede skøn for toldindtægter, BNI, momsregningsgrundlag, niveau for genanvendt plastemballage, bødeindtægter mv.

Erhvervsøkonomiske konsekvenser

Afhængig af det samlede udgiftsniveau på EU-budgettet og fordelingen af udgifterne på de forskellige udgiftsområder, vurderes forslaget til EU's 2025-budget at have afledte konsekvenser for dansk erhvervsliv i form af fx støtte til danske landmænd, forskningsmidler til danske forskningsinstitutioner, strukturfondsmidler til vækstfora, støtte til små og mellemstore danske virksomheder mv. De samlede erhvervsøkonomiske konsekvenser kan dog ikke kvantificeres, men afhænger især af hvor stor en andel af budgettet, der tildeles vækstpolitikker.

8. Høringer

Ikke relevant.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

En række lande ventes at argumentere for, at EU's budget skal være retvisende og afspejle det udgiftsbehov, der reelt ventes udmøntet. Endvidere ventes samme gruppe af lande at argumentere for at sikre tilstrækkelig manøvrerum til uforudsete begivenheder såvel som håndtering af evt. konsekvenser af krigen i Ukraine. Gruppen ser derfor behov for en skarp prioritering af EU's udgifter på lige vis med den prioritering medlemslandene foretager i deres nationale budgetter. Denne gruppe forventes i forlængelse heraf at finde det centralt, at merudgifter til renteudgifter til EU's genopretningslån finansieres ved omprioriteringer frem for ved mobilisering af særligt instrumenter, som øger medlemslandenes EU-bidrag.

En anden gruppe af lande forventes at lægge vægt på at sikre tilstrækkelige betalingsbevillinger, herunder særligt til fuld udmøntning af samhørighedspolitikken. Tilsvarende argumenteres for at undgå større reduktioner i budgettet, der ses at være nødvendige for at understøtte de politiske prioriteter på EU-niveau.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

EU's budget for 2025 skal ses i lyset af den nylige revision af EU's flerårige finansielle ramme (MFF). Regeringen finder det væsentligt, at aftalen om revision af EU's flerårige finansielle ramme (MFF) implementeres loyalt, herunder at renteudgifter i videst muligt omfang finansieres ved omprioriteringer inden for udgiftslofterne og anvendelse af eksisterende reserver. Regeringen finder i den forbindelse, at en større del af renteudgifterne bør finansieres ved omprioriteringer inden for udgiftslofterne frem for gennem instrumenter uden for udgiftslofterne, som øger medlemslandenes EU-bidrag.

Ruslands invasion af Ukraine, internationale konflikter og ændringer i de globale handelsmønstre udgør fortsat en usikkerhed for den europæiske økonomi. Det understreger samtidig nødvendigheden af at sikre tilstrækkelige margener til, at der kan tages højde for uforudsete udgifter, som måtte opstå i løbet af året. Regeringen finder derfor, at der er behov for en større margen i 2025-budgettet, så EU hurtigt kan reagere, hvis der opstår uforudsete behov.

Det relativt lave betalingsniveau i 2025 ift. det forudsatte i den flerårige finansielle ramme ventes alt andet lige at lede til et øget dansk EU-bidrag i de kommende år. I lyset af pres på nationale budgetter, finder regeringen det i den sammenhæng væsentligt, at Kommissionen sikrer større grad af forudsigelighed i implementeringen af EU's budget.

EU's budget for 2025 skal bringes i spil til at understøtte den fortsatte udvikling af de europæiske økonomier. Samtidig skal budgettet adressere de største grænseoverskridende udfordringer, som EU står overfor. Her er det særligt vigtigt, at understøttelse af den grønne omstilling prioriteres højt, samt at der fokuseres på politikker, der har størst dokumenteret effekt ift. den grønne omstilling. Det kræver bl.a., at udgifterne fokuseres på de områder, hvor en fælleseuropæisk indsats har størst merværdi, mens andre udgiftsområder bør reduceres – også for at begrænse belastningen af medlemslandenes offentlige finanser, som er under pres i lyset af stigende inflation og konsekvenserne af krigen i Ukraine. Det indebærer bl.a., at de fortsatte stigninger til administrationsområdet adresseres.

Fra regeringens side finder man det centralt, at der i budgetforhandlingerne foretages samme konsolideringsbestræbelser og vanskelige prioriteringer, som udgør rammerne for den nationale budgetlægning i medlemslandene. Der skal dermed foretages reelle udgiftspolitiske prioriteringer og realistisk budgettering frem for tilførsel af nye udgifter.

Det vil være centralt for Danmark, at danske hovedprioriteter imødekommes i et endeligt kompromis. Dvs., at en endelig budgetaftale, i videst muligt omfang bør imødekomme Danmark – og andre budgetansvarlige lande – på de væsentligste spørgsmål om udgiftsniveau og udgiftspolitisk prioritering.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Sagen blev forelagt til forhandlingsoplæg d. 28. juni 2024.