

NOTAT

10. oktober 2019

BORGERNES ØNSKER TIL EU KLEMMES I STRAMT BUDGET

Kontakt:

Seniorrådgiver,

Jan Høst Schmidt

+45 53 76 27 08

jhs@thinkeuropa.dk

RESUME: EU skal senest i sommeren 2020 vedtage en ny budgetramme for 2021-27. Den vil blive afgørende for, om EU og den nye Kommission med Ursula von der Leyen i spidsen kan levere på de prioriteter, som landene gennem Rådet har meldt ud. Det gælder især på områder som EU's ydre grænser, den grønne omstilling, sikkerhed og vækst og innovation i hele EU samt bekæmpelse af terrorisme.

Mens der både i befolkningerne og i Europa-Parlamentet er opbakning til ovennævnte prioriteter, kniber det mere med at få medlemslandene til at erkende, at det enten kræver flere midler til budgettet eller betydelige reduktioner i andre budgetposter som landbrug og samhørighed, hvis der skal leveres en ekstra indsats på de nye områder. Senest har Tyskland tilsluttet sig gruppen af budgethøge, hvor også Danmark er at finde. Gruppen ønsker et smalt budget på 1 pct. af EU27's BNI, men samtidig modsætter et stort flertal af lande – Tyskland og Frankrig inklusive – sig store besparelser på de traditionelle områder.

Et budget på 1 pct. giver ikke politisk rum til at levere på de nye prioriteter. Derfor bør de mest velstående lande – herunder Danmark, hvor borgernes ønsker til EU i høj grad flugter med det, som der lægges op til – tilslutte sig et budget på mellem 1 og 1,1 af BNI med større ressourcer til den nye dagsorden. De kan finansiere højere bidrag uden kompenserende nationale besparelser eller skatteforhøjelser for at støtte EU's økonomi i en periode med lav vækst og høje forventninger hos befolkningerne om handling.

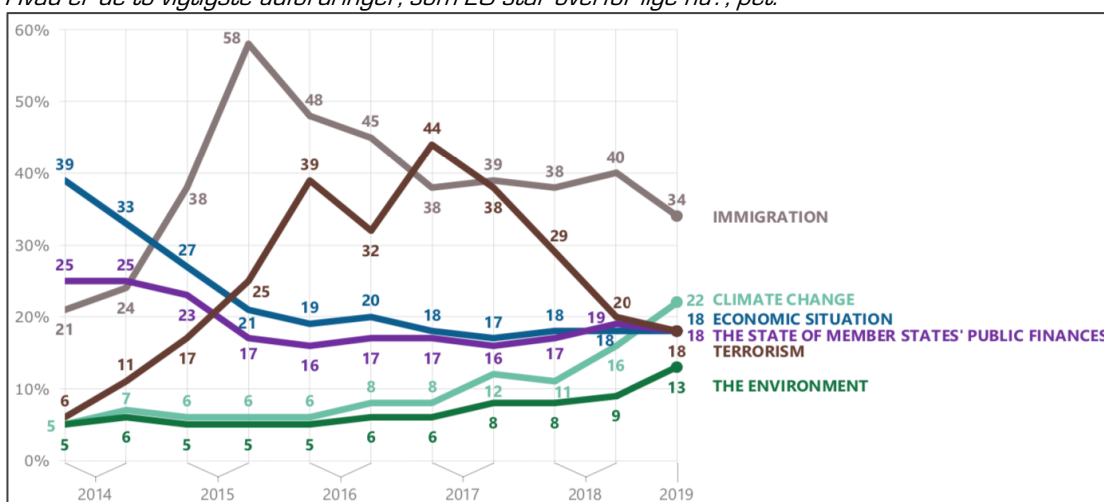
HOVEDKONKLUSIONER:

- EU's budgetramme (Multiannual Financial Framework, MFF) for 2021-27 er en mulighed for at styrke indsatsen på områder som migration, eksterne grænser, grøn omstilling og terrorisme og innovation og vækst i hele EU.
- Det er en dagsorden med stor vægt på disse områder, som EU's ledere er blevet enige om. Den bakkes op af befolkningerne i EU – ikke mindst i Danmark – og var også afgørende for valget til Europa-Parlamentet.
- En styrket indsats på de nævnte områder vil kræve, at de tilføres flere budgetmidler. Storbritanniens farvel til EU efterlader imidlertid et hul i budgettet 12-15 mia. euro årligt.
- Det efterlader to muligheder, hvis EU skal levere: Enten at øge landenes betalinger til EU eller at foretage store reduktioner på traditionelle områder som landbrug og samhørighed. Modstanden mod begge dele er stor.
- 19 medlemslande, herunder Frankrig og Tyskland, afviser store reduktioner på landbrug og samhørighed, mens en række rige lande som Danmark, Holland og Sverige er modstandere af stigninger i deres bidrag til budgettet. Tyskland støtter nu også den restriktive linje på 1 pct. af BNI.
- Det er vanskeligt at se, at tilstrækkelige midler kan sikres til de nye prioriteter, uden at de rige lande accepterer stigninger i deres bidrag.
- EU's budgetramme har siden 1993-99 været på omkring 1,1 pct. af BNI eller over. Kun for 2014-20 blev rammen nedsat til 1 pct. af BNI – bl.a. som følge af den økonomiske krise.
- En svagere vækst i tysk økonomi tilsiger, at rige lande med økonomisk manøvrerum fiskalt og på betalingsbalancen som Danmark, Holland, Sverige, Tyskland og Østrig accepterer højere bidrag uden kompenserende nationale besparelser eller skattestigninger.
- Danmarks budgetbidrag for 2018 på 18,9 mia. kroner vil stige med næsten 4 mia. kroner årligt, hvis man følger Kommissionens forslag til budgetramme. Det svarer til 0,35 pct. af de offentlige udgifter i 2018.
- I stedet for at søge et mindre budget, som afskærer EU muligheden for at levere på den nye dagsorden, kan Danmark og de andre rige lande fokusere på justeringer på indtægtssiden, så stigninger i deres bidrag begrænses, blandt andet ved en længere udfasning af deres rabatter.
- Set fra et skatte- og klimapolitisk perspektiv giver det god mening at arbejde for, at nye budgetindtægter til EU f.eks. gennem en digital skat, en afgift på plastposer og en klimagrænseskat i EU. Det vil også kunne medvirke til at reducere stigningerne i de rige landes bidrag.

EU's flerårige budgetramme (Multiannual Financial Framework, MFF) for 2021-27 er både en udgifts- og finansieringsramme og en ramme for de fremtidige politiske prioriteringer i EU. Budgetrammen kridter således spillebanen op, da det er inden for denne, at EU har mulighed for at prioritere dagsordener, som borgerne, stats- og regeringscheferne og europaparlamentarikerne lægger vægt på. For nuværende gælder det f.eks. styr på immigrationen, bekæmpelse af klimaforandringer, øget vækst og beskæftigelse samt bekæmpelse af terrorisme. *Se figur 1.*

Figur 1. Befolkningerne ser nye udfordringer for EU

Hvad er de to vigtigste udfordringer, som EU står overfor lige nu?, pct.



Note: To svar mulige. Figuren viser de seks mest valgte svarmuligheder. **Kilde:** Standard Eurobarometer 91, Europa-Kommissionen, juni 2019.

Den nye kommissionsformand, Ursula von der Leyen, har lovet det nyvalgte Europa-Parlament, at hun vil arbejde på at styrke EU's fokus på disse områder – ikke mindst bekæmpelsen af klimaforandringerne. Hun konkretiserede sit løfte til Europa-Parlamentet ved at love at arbejde for flere budgetmidler til klimabekæmpelse, til at styrke innovation og vækst og til at håndtere immigration.¹ Det har været med til at øge forventningerne til, at EU styrker indsatsen på de nævnte områder, hvilket vil kræve, at der kanaliseres flere ressourcer hertil – ved at ændre sammensætningen af EU's budget og/eller ved at øge det samlede budget.

Spørgsmålet er, om der kan skabes enighed om et nyt og mere ambitiøst EU-budget. Vedtagelsen af budgetrammen for 2021-27 kræver enstemmighed mellem medlemslandene og et absolut flertal i det nye Europa-Parlament. Ændringer i indtægtsgrundlaget for budgettet kræver også enstemmighed blandt medlems-

¹ A union that strives for more. My agenda for Europe. Ursula von der Leyen, juli 2019, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_en.pdf.

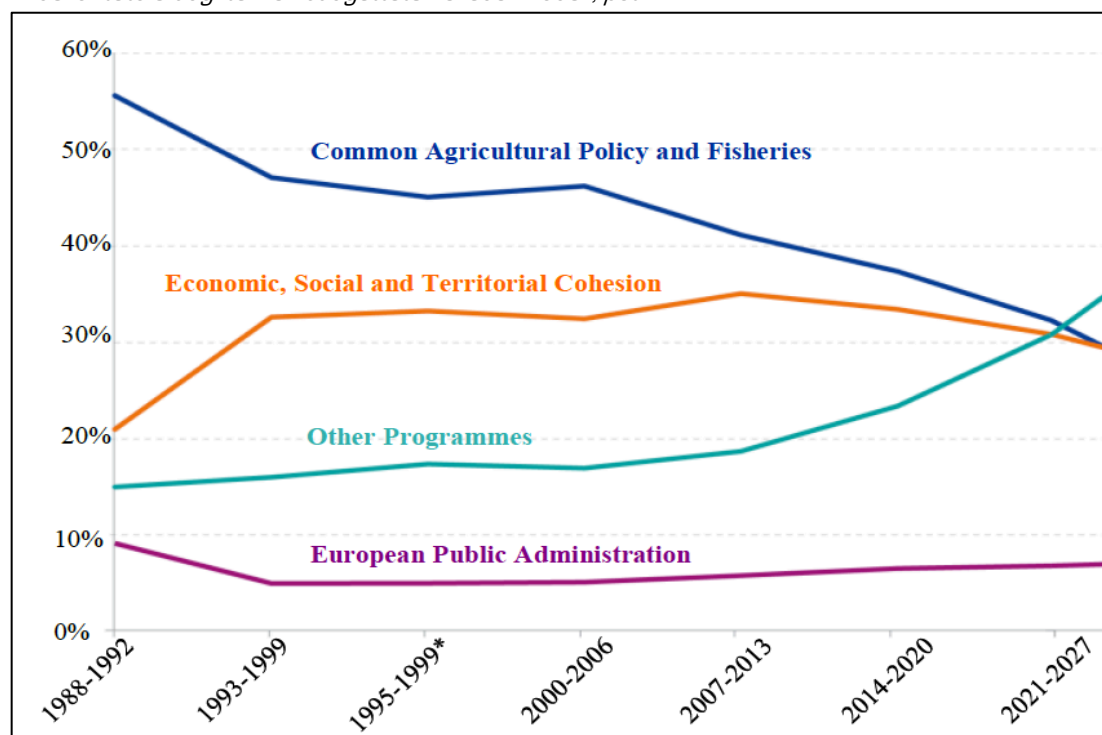
landene, og nye udfordringer – ikke mindst Brexit – vanskeliggør vejen mod et budget, som i højere grad er orienteret mod den nye dagsorden.²

Kommissionens udspil peger frem mod EU's nye dagsorden

Kommissionen lagde med et udspil i maj 2018 op til en justering i sammensætningen af budgettet, hvor landbrug og samhørighed nedtones, mens vækst, sikkerhed og bekæmpelse af klimaforandringer får flere ressourcer. *Se figur 2.* Samtidigt foreslog Kommissionen et flerårigt budget, som vil være nogenlunde uændret i reale priser ift den eksisterende budgetramme for 2014-20, men som pga. Storbritanniens farvel til EU vil være højere som andel af EU's velstand end den nuværende ramme. *Se figur 3.*³

Figur 2. Landbrug og samhørighed fylder mindre i Kommissionens forslag

Andel af totale udgifter for budgettets hovedområder, pct.



Note: For 1995-1999 er der taget højde for udvidelsen i 1995. **Kilde:** Europa-Kommissionen, COM (2018) 321, maj 2018.

Kommissionens forslag er i tråd med EU's nye strategiske dagsorden og med de europæiske befolkningers EU-ønsker. Men budgettet er stadig domineret af udgifter til landbrugsstøtte og samhørighedsfondene, selvom andelen især for den

² Ny retning, men moderate ændringer i EU's budget, Tænk tanken Europa, 2018, <http://think.europa.dk/oekonomi/ny-retning-men-moderate-aendringer-i-eus-budget>.

³ Ibid.

direkte landbrugsstøtte er faldende. Flere tænketanke har påpeget, at omlægningen af budgettet er meget moderat.⁴ Af figuren fremgår det, at faldet i landbrugsstøtten er startet i perioden 2000-2006, mens faldet i samhørighedsudgifterne ser beskedent ud.

Med reale fald i landbrugsudgifter til direkte støtte på godt 19 pct., i samhørighedsfondene på 11,5 pct. og stigninger i udgifter til innovation og vækst på 15 pct. i forhold til budgetrammen for 2014-20 samt tredobling af midler til at tackle immigration, eksterne grænser, forsvar og intern sikkerhed, udgør udgifter til landbrug, samhørighed og andre programmer hver ca. 30 pct. i Kommissionens forslag. Retningsskiftet i Kommissionens forslag synes således klart, men moderat.^{5,6}

Kommissionen annoncerer også ændringer i politikkerne. Faldet i landbrugsudgifterne skyldes en fortsættelse af en tidligere trend med fastfrysning af den nominelle hektarstøtte samt indførelse af maksimumbeløb for støtten til det enkelte landbrug, hvilket kan ramme lande som Danmark, Holland, Frankrig og Slovakiet og Tjekkiet. For samhørighedsudgifterne vil støtten ikke længere primært gå til de mindst velstående regioner i Central- og Østeuropa, men også blive fordelt på basis af kriterier som høj andel af immigranter og ungdomsarbejdsløshed og dermed tilgodese sydlige lande som Grækenland, Italien, Portugal og Spanien.⁷

Usædvanligt svært at nå til enighed

De traditionelle udfordringer om budgettrammens størrelse, struktur og hvem, der skal betale, forstærkes af, at Storbritanniens farvel til EU efterlader et hul i finansieringen af det årlige budget på 12-15 mia. euro (svarende til ca. 75-113 mia. danske kroner). Kommissionen har forsøgt at skrue et budget sammen, som ikke alene understøtter en ny dagsorden for EU, men som også holder udgifterne uændrede i faste priser. *Se figur 3.* Alligevel vil Kommissionens forslag indebære en stigning

⁴ The Multiannual Financial Framework, where continuity is the radical response, CEPS, 2018 og The next EU budget: firmly rooted in the past?, EPC, 2018 samt notatet Moderate ændringer, men ny retning i EU's budget, Tænketanken EUROPA, 2018.

⁵ Egne beregninger baseret på A Modern Budget for a Union that Protects, Empowers and Defends. The Multiannual Financial Framework for 2021-2027, Europa-Kommissionen, COM(2018) 321, 2.maj 2018; Multiannual Financial Framework 2021-2027: Commission proposal, Briefing Europaparlamentet, PE 621.864, maj 2018. Priserne for 2018 i parlamentets beregninger af budgetrammen for 2014-20 er justeret med 2 pct. per år, hvilket er i over kanten af de reelle prisstigninger.

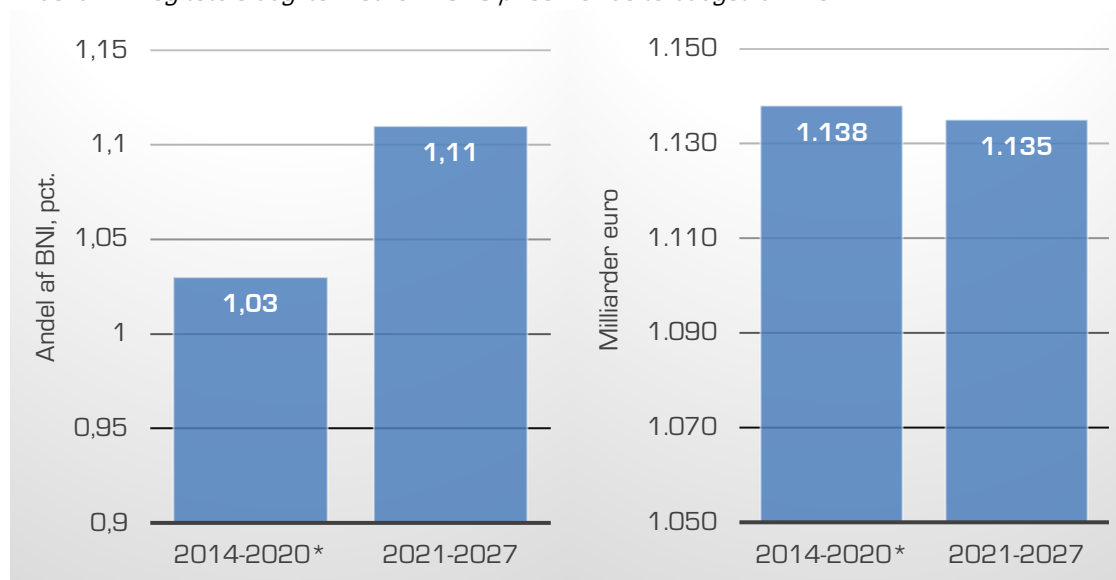
⁶Ibid.

⁷ A Modern Budget for a Union that Protects, Empowers and Defends. The Multiannual Financial Framework for 2021-2027, Europa-Kommissionen, COM(2018) 321, 2.maj 2018; Ministers begin battle, Politico Budget Briefing, 14.05.2018; Brussels budget blockbuster falls flat, Financial Times, 3. maj 2018.

i udgiftsrammen ift. EU's velstand, fordi EU både får en mindre befolkning og bliver indre velstående, når Storbritannien forlader EU.

Figur: 3 Udgifterne fastholdes i stabile priser, men øges ift. velstand

Andel af BNI og totale udgifter i euro i 2018-priser for de to budgetrammer.



Note: *2014-2020 inkl. Den Europæiske Udviklingsfond. Andelen af BNI for 2014-20 er opgjort i 2011-priser. **Kilde:** Tænketanken EUROPA på baggrund af Europa-Parlamentet og Kommissionen.

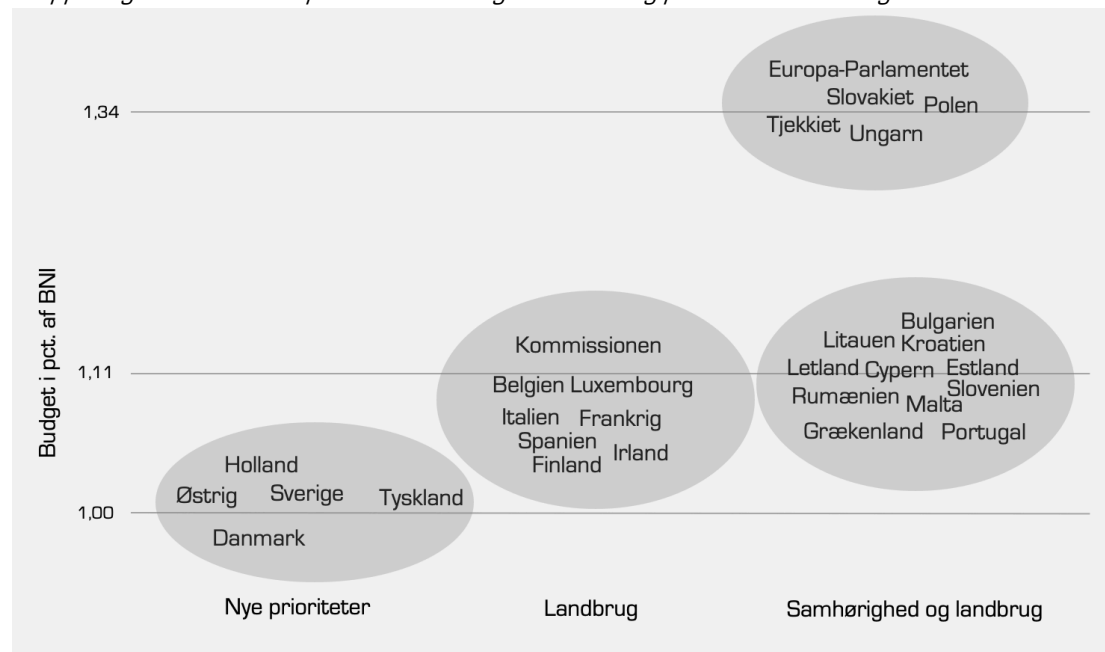
Medlemslandene og Europa-Parlamentet har i varierende omfang udtalt kritik af Kommissionens forslag til budgetrammen for 2021-27. Og nogle lande samt det tidligere Europa-Parlament (2014-19) har udmeldt konkrete ønsker/krav til størrelsen af udgiftsrammen. Danmark befinder sig sammen med lande som Holland, Sverige, Østrig og nu Tyskland i en gruppe, som avisen Financial Times har døbt "de nøjsomme".⁸ Gruppen ønsker et mindre budget til et mindre EU. Den danske regering ønsker (ligesom den foregående) at holde niveauet på 1 pct. af BNI.⁹

⁸ Ministers begin battle, Politico Budget Briefing, 14.05.2018; Brussels budget blockbuster falls flat, Financial Times, 3. maj 2018, 22. februar, 2018 ; A new Budget for the EU, Peter Becker, SWP Research Paper, august 2019; New Beginnings: Budget, Eulalia Rubio, Delors Institutet, 2. september, 2019

⁹ Samlenotat, Rådsmøde (Almindelige anliggender), Europaudvalget, 16. september 2019.

Figur 4. Mange lande ønsker at fastholde midler til landbrug og samhørighed

Gruppering af lande ud fra prioriteter til budgetrammen og præferencer for udgiftsniveau.



Note: Det antages, at de medlemslande, som ønsker en stærkere prioritering af de traditionelle budgetområder (landbrug og samhørighed) end foreslået af Kommissionen, men som ikke offentligt har sat tal på deres ønsker, vil acceptere en højere udgiftsramme for 2021-27 end de nuværende 1,03 pct. for 2014-20. Det antages desuden, at nettobidragydere som Belgien, Finland, Frankrig, Irland, Italien og Luxembourg og kommende nettobidragydere som Spanien vil fokusere på et niveau under det af Kommissionen foreslåede på 1,11 pct. af BNI, men over 1 pct. af BNI, mens Grækenland, Portugal og de øst- og centraleuropæiske lande (minus de fire Visegrad-lande) vil acceptere Kommissionens forslag om 1,11 pct. af BNI. **Kilde:** Tænketanken EUROPA. Se desuden fodnote 12 og 13.

Det tidligere Europa-Parlament har stillet krav om en udgiftsramme på 1,34 pct. af BNI. Europa-Parlamentet ønsker større vægt på de traditionelle budgetområder og flere penge til nye prioriteter. Det ønsker også at etablere nye indtægtskilder for EU-budgettet. Parlamentet ønsker at bringe EU's udgiftsramme tilbage på et niveau højere end niveauet for 2014-20.¹⁰ Visegrad-landene – Polen, Slovakiet, Tjekkiet og Ungarn – kræver flere midler til landbruget og til samhørighed end i Kommissionens forslag og har ifølge medier tilsluttet sig en udgiftsramme for 2021-27 på 1,3 pct. af BNI.¹¹

Et stort flertal af lande har i forhandlingerne støttet et budget med fortsat prioritering af landbrug og samhørighed uden direkte at angive et udgiftsniveau. Seks lande – Frankrig, Spanien, Irland, Portugal, Finland og Grækenland – har krævet højere støtte til landbruget end foreslået af Kommissionen. De er blevet bakket op

¹⁰ Interim report on the Multiannual Financial Framework 2021-27, Parliament's position with a view to an agreement, resolution Europa-Parlamentet, 14. november 2018.

¹¹ Die Welt 19. august 2019.

af de 13 nye medlemslande.¹² Desuden har 15 medlemslande – Grækenland og Portugal, de central-og østeuropæiske lande samt Cypern, Kroatien og Malta – krævet tilstrækkelige midler til en fortsat ambitiøs samhørighedspolitik.¹³

Både Frankrig og Tyskland har tidligere erklæret sig parate til at øge udgifterne i EU-budgettet. For tyskerne er det en klar forudsætning, at budgettet drejes i retning af de nye prioriteter.¹⁴ Senest har Merkel dog ifølge tyske medier og den danske statsminister, Mette Frederiksen, talt om et budget på omkring 1 pct. af BNI. En restriktiv tysk linje med udgiftsramme på 1 pct. er bekræftet i andre medier. Tyskland ønsker samtidig at tilgodese den nye dagsorden og tyske udgifter til samhørighed.¹⁵

Retsstatsprincipper, eurobudget og nye indtægter komplicerer

Kommissionen foreslår at forstærke incitamenterne til at overholde EU's regler i forbindelse med modtagelse af budgetmidler. For de økonomiske anbefalinger udvides den eksisterende mulighed for at reducere støtten til modtagere af struktur-fondsmidler, hvis de ikke følger EU's budgetanbefalinger til anbefalinger om strukturreformer som f.eks. arbejdsmarkedsreformer i det europæiske semester. På den anden side kan det komme på tale at give økonomisk hjælp til at indføre strukturreformer.

Herudover ønsker Kommissionen (og en række lande, herunder Danmark, Frankrig og Tyskland) at støtten fra EU kan reduceres, hvis et land bryder med EU's retsstatsprincipper om uafhængige domstole og en offentlig administration uden korrupsion med henvisning til, at dette sår tvivl om landets mulighed for at administrere EU-midler økonomisk og juridisk forsvarligt. Det er meget kontroversielt og anses for at være rettet mod lande som Bulgarien, Polen, Rumænien og Ungarn. Kommissionen ønsker, at et kommissionsforslag om at fratage et land støtte kun

¹² 20 member states call for a more ambitious CAP-budget <http://www.agriculture.in-foagro.com/news/2018/20-member-states-call-for-a-more-ambitious-cap-budget/>. Der er tale om 18 lande, idet Grækenland og Portugal er talt med to gange i artiklen.

¹³ Friends of Cohesion JOINT DECLARATION on the Multiannual Financial Framework 2021-27, Bratislava, November 2018.

¹⁴ Jf. kilder i fodnote 9.

¹⁵ Die Welt 19. august 2019 samt udtalelse fra Mette Frederiksen efter møde med Merkel den 11. juni 2019 om enighed om et EU-budget på omkring 1 pct. <https://www.youtube.com/watch?v=QDM205UcdMo&feature=youtu.be>; Germany fights to limit EU-spending in long-term budget, Politico 17. september 2019 https://www.politico.eu/pro/germany-fights-to-limit-eu-spending-in-long-term-budget/?utm_source=POLITICO.EU&utm_campaign=4be298a6e4-EMAIL_CAMPAIGN_2019_09_16_05_12&utm_medium=email&utm_term=0_10959edeb5-4be298a6e4-189595045.

skal kunne omgøres, hvis der er et kvalificeret flertal imod forslaget.¹⁶ Kommissionens lægger desuden op til, at misligholdelse kan medføre fratagelse af støtte, men hvis støtten går direkte til enkelte landmænd, studerende eller virksomheder, så skal medlemsstaten i stedet udbetale støtten fra egne midler. Det kan blive vanskeligt at håndhæve. Polens finansminister har betegnet forslaget som et forsøg på magtmisbrug fra Kommissionens side.¹⁷

Kommissionen har også foreslået et særligt investeringsbudget for at afhjælpe voldsomme konjunkturdrevne fald i de offentlige investeringer især i eurolandene. Frankrigs præsident Macron ønsker, at der skabes et særligt budgetinstrument for at afbøde konjunkturudsving i euro-landene, men har kun kunnet overbevise tyskerne om, at der skal være en budgetmæssig støtte til investeringer og økonomiske reformer i euro-landene. Disse forslag møder stor modstand hos lande som Danmark, Finland, Holland, Sverige og Østrig samt de baltiske lande.¹⁸

Kommissionen og en række lande, herunder Frankrig og de nye medlemslande, vil afskaffe alle former for rabatter på indtægtssiden, som er forbundet med den britiske budgettrabat. Det møder ikke overraskende modstand hos en række af de lande, som modtager rabatterne såsom Danmark, Holland, Sverige og Tyskland.¹⁹

En række lande, herunder Danmark og Tyskland, har også afvist at indføre nye indtægter for EU-budgettet (såsom en andel af selskabsskatten og en afgift på ikke-genanvendte plastposer) mens andre som Belgien, Frankrig og en række central- og østeuropæiske lande er åbne over for forslag som en afgift på plast og en digital skat, som opkræves af medlemslandene, som så indbetaler en del af provenuet til EU's budget som ekstra indtægtskilder.²⁰

Forsinkede forhandlinger

Konflikterne mellem medlemslandene om beløb og prioriteter afspejler sig i forhandlingsprocessen. Det bulgarske, østrigske og rumænske formandskab har præsenteret formandskonklusioner vedrørende den flerårige budgetramme i form af forhandlingsbokse. Disse bokse skal klargøre punkter, hvor

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Ibid.; Poland slams planned EU budget penalties for rule of law breaches, Financial Times, 14. maj 2018

¹⁸ Ministers begin battle, Politico Budget Briefing, 14.05.2018; Brussels budget blockbuster falls flat, Financial Times, 3. maj 2018, 22. februar 2018; A new Budget for the EU, Peter Becker, SWP Research Paper, august 2019; New Beginnings: Budget, Eulalia Rubio, Delors Institutet, 2. september, 2019

¹⁹ Ibid.

²⁰ A new Budget for the EU, Peter Becker, SWP Research Paper; Samlenotat, Rådsmøde (Almindelige anliggender), Europaudvalget, 16. september 2019.

medlemslandene er hhv. enige og uenige med henblik på at kunne præsentere stats- og regeringscheferne for et sæt udestående punkter til deres afgørelse. Den seneste forhandlingsboks fra juni 2018 indeholder stadig ingen beløb og en masse udestående punkter, hvorom der uenighed.²¹

Kommissionen havde ved fremsættelsen af sit forslag til det flerårige budget for 2021-27 sat en meget ambitiøs tidsplan med sigte på at opnå politisk enighed om budgetrammen inden valget til Europa-Parlamentet i juni 2019. Det lykkedes ikke, og nu sigter det finske formandskab sammen med Kommissionen og formanden for Det Europæiske Råd, Donald Tusk, mod at nå til politisk enighed om hovedprioriteterne og beløbsrammerne inden udgangen af dette år.²² Ifølge den afgående budgetkommissær er fremgang i forhandlingerne ved møderne i det Generelle Råd her i september og i Det Europæisk Råd i oktober afgørende for at holde tidsplanen med en politisk enighed ved udgangen af 2019.²³

Der er parallelt pågået et teknisk arbejde med at etablere enighed om den nødvendige lovgivning på de områder, som budgetrammen dækker som f.eks. landbrug, samhørighedsfonde, Erasmus m.fl. Der er opnået politisk enighed på mange områder, dog ikke landbrug, men uden enighed om beløb og også under den forudsætning, at indtil alt er forhandlet på plads, er der ikke enighed.²⁴

Hvis den politiske enighed – også med Europa-Parlamentet – ikke findes senest juni 2020, vil det ikke være muligt at nå at få den detaljerede lovgivning på plads i tide til at vedtage hele pakken senest i december 2020 og heller ikke være muligt at etablere et budget for året 2021. Hvis enigheden udebliver vil den forsinke igangsættelsen af de fleste af de programmer, som budgettet dækker, således som det skete i forbindelse med budgetrammen for 2014-20.

Uden enighed om de overordnede beløbsrammer vil det trods Traktatens artikel 312 om videreførelse af bevillingerne fra 2020 kaste EU ud i en politisk og budgetmæssig krise. Videreførelse af bevillingsniveauet fra 2020 kræver vedtagelse af sektorlovgivning f.eks. på landbrugsområdet. Uden den kan der ikke udbetales penge til landmænd m.fl., og det må anses for vanskeligt at sikre kvalificerede

²¹ Ibid. og Multiannual Financial Framework (MFF) 2021-27: revised negotiating box, Council of the European union, 14. Juni 2019, <https://www.consilium.europa.eu/media/39843/mff-revised-draft-negotiating-box.pdf>.

²⁴ Ibid.; Multiannual financial framework: negotiations. Europæisk Råd, 18.juli 2019 <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-budgetary-system/multiannual-financial-framework/mff-negotiations/>.

²³ <https://twitter.com/GOettingerEU/status/1170963703182876672>

²⁴ Multiannual Financial Framework (MFF) 2021-27: revised negotiating box, Council of the European union, 14. juni 2019; Samlenotat, Rådsmøde (Almindelige anliggender), Europaudvalget, 16. september 2019.

flertal for sektorlovgivning uden enighed om de nye beløb. Dette vil føre til handlingslammelse i EU og vise klar uenighed mellem EU's medlemslande om EU's fremtid.

Ny dagsorden vil kræve flere ressourcer

De store forskelle mellem landenes udmeldinger af prioriteter gør det vanskeligt at se, hvordan en budgetramme med tilstrækkelige midler til de nye prioriteter vil kunne etableres uden højere bidrag fra medlemslandene ift. det eksisterende niveau. Kommissionens forslag til besparelser på landbrugsudgifterne og samhørighedsfondene er under stærk kritik jf. figur 4 ovenfor.

Fratrukket udgifter for 2018 som tilfalder Storbritannien – nemlig 6,6 mia. euro fra de gennemsnitlige årlige udgifter i Kommissionens foreslåede budgetramme for 2021-27 – vil denne budgetramme eksklusive britiske udgifter svare til 1,06 pct. af det gennemsnitlige EU27-BNI for 2021-27.²⁵ Kommissionen har således brugt råderummet fra de britiske udgifter på godt 46 mia. euro (baseret på 2018 finanserne) og besparelser på især landbrug og samhørighed, opgjort til ca. 95 mia. euro,²⁶ til at opprioritere den nye EU-dagsorden svarende til en styrkelse af de nye prioriteter på 141 mia. euro over syv år eller ca. 20 mia. euro per år. Denne opprioritering, svarende til godt 0,1 pct. af BNI, er ikke voldsom stor.

Skal man nå frem til en budgetramme på 1 pct. af BNI eller tæt herpå vil det kræve mere radikale besparelser på landbrug og samhørighed. Det ser ikke ud til, at medlemslandene er parate til at acceptere dette, da der er 19 medlemslande, som støtter op om højere prioritet til landbrug og samhørighed, end foreslået af Kommissionen jf. figur 4.²⁷ Trods store procentvise stigninger i Kommissionens forslag til de nye prioriteter er de foreslåede årlige beløb ikke så høje i absolutte tal, hvilket har fået en række tænketanke og akademiske kommentatorer til at sætte spørgsmålstegn ved, om Kommissionens forslag vil være nok til virkeligt at understøtte en ny politisk dagsorden for EU.²⁸ Hvis der skal findes et kompromis, som

²⁵ Egne beregninger på grundlag af A Modern Budget for a Union that Protects, Empowers and Defends. The Multiannual Financial Framework for 2021-2027, Europa-Kommissionen, COM(2018) 321, 2.maj 2018 og EU expenditure and revenue 2014-2020, Europa-Kommissionens hjemmeside om EU's budget. I betalingsbevillinger, som ligger til grund for de nationale bidrag, svarer det til 1,04 pct. af BNI i stedet for som foreslået af Kommissionen 1,08 pct. af BNI.

²⁶ Ibid.

²⁷ Det er naturligvis muligt at foreslå større besparelser end Kommissionen på både landbrugs- og samhørighedsområdet. Se bl.a. Brexit kan sætte gang i reform af EU's budget, Tænketanken Europa, december 2017; To the Commissioner responsible for the European Union budget, Zsolt Darvas, Bruegel Memo, September 2019. Men det vil næppe lette et kompromis.

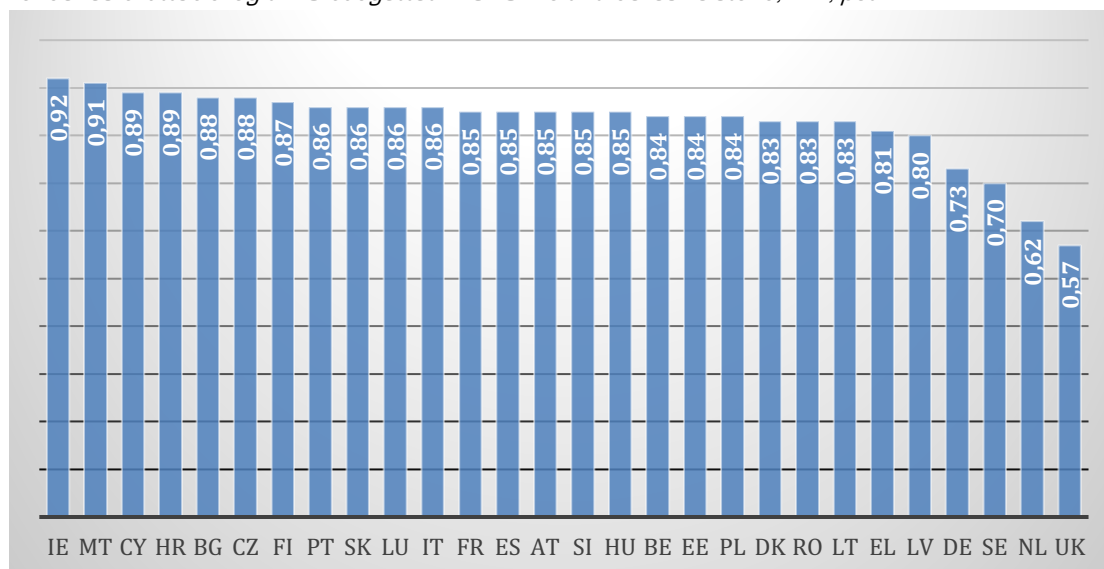
²⁸ The Multiannual Financial Framework, where continuity is the radical response, J. Nunez Ferrer og D. Gros, CEPS, 4.maj 2018; The next EU budget: firmly rooted in the past?, Annika Hedberg, EPC 7. maj

understøtter den nye dagsorden, må landene bidrage i højere grad – især de rige medlemslande.

For indeværende budgetramme ligger budgetbidragene for medlemslandene på under 1 pct. af deres BNI. *Se figur 5.* Budgetbidragene opgøres på basis af betalingerne i budgettet og under hensyn til andre indtægter såsom toldindtægter og et eventuelt årligt overskud. Danmarks budgetbidrag har i perioden 2014-18 udgjort mellem 0,65 og 0,83 pct. af BNI. I 2018 udgør det 18,9 mia. kroner eller 0,83 pct. af BNI.²⁹ Budgetbidragene ift. landenes velstand svinger ganske meget, og de rigeste lande betaler ikke nødvendigvis mere end de mindre velstillede medlemslande jf. figur 5. Det skyldes bl.a. en række rabatter til lande som Danmark, Holland, Sverige, Storbritannien og Tyskland. Disse rabatter, som er knyttet til Storbritanniens rabat, foreslår Kommissionen afskaffet.³⁰

Figur 5. Rige lande slipper relativt billigt

Landenes bruttobidrag til EU-budgettet i 2018 målt ift. deres velstand, BNI, pct.



Kilde: EU Budget, Kommissionen, https://ec.europa.eu/budget/graphs/revenue_expenditure.html.

Historisk har det ikke været normen, at EU's budgetramme er på 1 pct. af BNI. EU's budgetramme har siden rammen for 1993-99 været på omkring 1,1 pct. af BNI eller over. Kun for 2014-20 blev rammen nedsat til 1 pct. af BNI bl.a. under henvisning til finanskrisen. Kommissionen har beregnet, at den eksisterende

2018; A new Budget for the EU, Peter Becker, SWP Research Paper, august 2019; New Beginnings: Budget, Eulalia Rubio, Delors Institutet, 2. september, 2019.

²⁹ EU expenditure and revenue 2014-2020, Europa-Kommissionens hjemmeside om EU's budget

³⁰ A Modern Budget for a Union that Protects, Empowers and Defends. The Multiannual Financial Framework for 2021-2027, Europa-Kommissionen, COM(2018) 321, 2. maj 2018.

budgetramme eksklusive udgifter til Storbritannien udgør 1,13 pct. af BNI for EU27 – altså højere end det, som Kommissionen har foreslået for 2021-27.³¹

Omfordeling gavner også velstående lande via det indre marked

Det er oftest de årlige stigninger, som har betydning i en budgetforhandling. Den hollandske og svenske regering har på foreløbig basis beregnet, at Kommissionens forslag vil betyde en stigning i deres bidrag på op til 40 pct., hvilket ifølge den hollandske premierminister Mark Rutte er "uacceptabelt".³² Stigningen i bruttobidraget må i høj grad skyldes Kommissionens forslag om at afskaffe rabatter på den britiske rabat, som tilfalder rige lande som Danmark, Holland, Sverige, Tyskland og Østrig.³³ Bruttobidraget for 2018 for Holland andrager 0,62 pct. af BNI, hvilket er det næstlaveste relative bidrag jf. figur 5. Målt ift. landenes velstand er det svært at se rimeligheden herved.

Det tyske finansministerium anslår, at Kommissionens budgettrammeforslag for 2021-27 vil indebære stigninger i det tyske bidrag på op til 15 mia. euro årligt, og betegner dette som "urealistisk".³⁴ Selv hvis der tages hensyn til en afskaffelse af den tyske rabat på Storbritanniens rabat på omkring 3,3 mia. euro per år³⁵, så forekommer tallet fra tyskerne urealistisk højt, idet tallet overstiger det britiske budgetbidrag for 2018 – altså det beløb, som skal erstattes.³⁶ Det tyske bruttobidrag i pct. af BNI for 2018 er det fjerde laveste bidrag på 0,73 pct. af BNI jf. figur 5.

Kommissionens forslag vil dog indebære relativt store stigninger i de eksisterende budgetbidrag for en række rige medlemslande, som samtidig mister rabatter på den britiske rabat. Sådanne stigninger skal normalt finansieres ved besparelser på andre nationale udgiftsområder eller en stigning i skatter. Ingen af delene er populære i de nationale politiske landskaber. I lyset af at tysk økonomi kan være på vej i recession eller i hvert fald en periode med lav årlig vækst, vil det være en god ide at lade et øget tysk bidrag til EU-budgettet være en del af en tysk, national finanspolitisk stimulans. Herved bidrager tyskerne samtidig indirekte til at støtte økonomien i de mindst velstående EU-medlemslande. *Se figur 6.*

³¹ A Modern Budget for a Union that Protects, Empowers and Defends. The Multiannual Financial Framework for 2021-2027, Europa-Kommissionen, COM(2018) 321, 2.maj 2018

³² A new Budget for the EU, Peter Becker, SWP Research Paper, august 2019

³³ Ibid.

³⁴ A modern budget for Europe, Det tyske Finansministerium, november 2018

³⁵ Egne beregninger på basis af Multiannual Financial Framework (MFF) 2021-27: revised negotiating box, Council of the European union, 14. juni 2019.

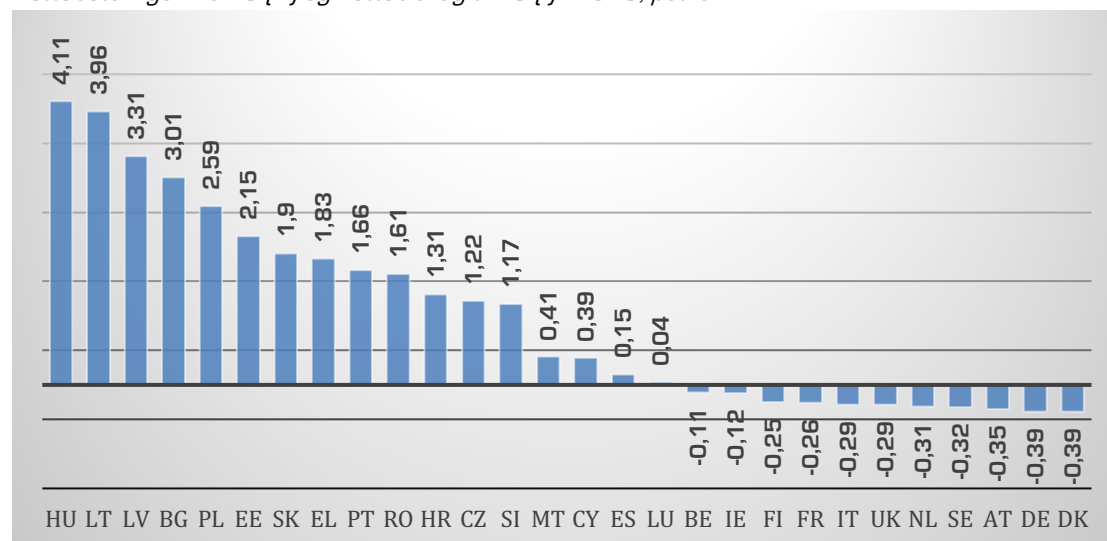
³⁶ EU's budget, Revenues and expenditures, 2000-2018, Europa-Kommissionens hjemmeside.

Af de samlede udgifter på EU-budgettet går ca. 85 pct. til at finansiere projekter i de enkelte medlemslande. Ved at fratække de enkelte landes bruttobidrag de beløb, som de modtager fra EU hvert år i forbindelse med deres deltagelse i EU's projekter samt en fordeling af administrationsudgifterne m.m., fremkommer en nettobalance. Dette nettobalance-princip har en ret afgørende rolle i forhandlinger om EU's budget og har stor indflydelse på udgiftsstruktur og budgettets samlede størrelse.³⁷

Budgettet finansieres primært af nettobidrag fra de rigeste EU-lande, heriblandt Danmark, som for 2018 har et nettobidrag på 0,39 pct. af BNI ligesom Tyskland. Se figur 6. En række fortrinsvis central- og østeuropæiske lande modtager betragtelige bidrag op til over 4 pct. af deres BNI jf. figur 6. Trods budgettets beskedne størrelse ift. EU's BNI er der tale om en betragtelig omfordeling til fordel for de mindst velstående lande. Det nyder de naturligvis godt af, men omfordelingen har også en positiv effekt på hele det indre marked, idet den er med til at øge de mindre velstående landes velstand. Omfordelingen skyldes i høj grad fordelingen af udgifterne på de enkelte medlemslande.³⁸

Figur 6. Et lille budget med stor omfordeling

Nettobetaling fra EU (+) og nettobidrag til EU (-) i 2018, pct. af BNI



Kilde: EU Revenues and expenditures, Kommissionen.

³⁷ Ibid.

³⁸ Se materiale om forslag til EU Budget 2018, Europa-Kommissionen, maj 2017 http://www.epc.eu/pub_details.php?cat_id=4&pub_id=3306, hvoraf fremgår at samhørighedsfunds-midler for 2007-2013 bidrog til en gennemsnitlig årlig BNP-vækst i Letland med 2,1 pct., med 1,8 pct. i Litauen og med 1,7 pct. i Polen. Se også: Reflection Paper on the Future of EU Finances, Europa-Kommissionen, juni 2017. Se for et mere negativt syn på effekten af samhørighedsfondene To the Commissioner responsible for the European Union budget, Zsolt Darvas, Bruegel Memo, September 2019, hvor der henvises til blandede resultater for brug af samhørighedsmidler fra akademiske undersøgelser.

Nettobidragene er beskedne ift. de rige landes BNI pga. den store forskel i BNI mellem rige og mindre velstående lande i EU. Størrelsen af de relative nettobidrag til EU's budget afspejler i højere grad landenes relative velfærdsniveau i EU end tilfældet er for bruttobidragene jf. figur 5, men er stadig ikke proportionale med landenes velstand per indbygger – især på grund af rabatterne.³⁹ Givet den omfordeling, som finder sted via EU's budget, kan det være hensigtsmæssigt for de af de rige nettobidragydere, som har et fiskalt råderum og et betalingsbalanceoverskud, at lade eventuelle stigninger i deres bruttobidrag til EU være ufinansierede i de første år af den næste budgetrammeperiode, 2021-27. Det drejer sig især om lande som Tyskland, Holland, Danmark, Sverige og Østrig. Samtidig kan de også kræve en anden justering af deres bidrag på indtægtssiden af budgettet for at mindske stigningen i deres bidrag.

EU's budget afspejler i høj grad danske ønsker

Ved en uændret finansiering af EU's udgifter, hvor knap 78 pct. af indtægterne baseres på landenes andele af EU's BNI, vil Kommissionens udgiftsforslag indebære en stigning i det danske bruttobidrag på godt 3 mia. kroner ift. 2018 til godt 22 mia. kroner i gennemsnit per år for 2021-27. Det svarer til en stigning på 0,25 pct. i de offentlige udgifter for 2018.⁴⁰ Kommissionen har foreslået en ændret finansieringsstruktur for EU-budgettet med mindre vægt på BNI-bidraget, hvilket alt andet lige vil reducere det danske bruttobidrag, da Danmark er et af de rigeste EU-lande. På den anden side har Kommissionen også foreslået at reducere eksisterende rabatter, som Danmark nyder godt af, svarende til knap 970 millioner kroner⁴¹ og at reducere den eksisterende betaling til medlemslandene fra 20 pct. af opkrævet told til EU til 10 pct. heraf. Det vil trække i modsat retning.⁴²

Ændringer på indtægtssiden er meget vanskelige at gennemføre, da hvert enkelt forslag kræver enstemmighed mellem landene. Udover forslaget til ændret momsbetaling og formentligt en i hvert fald delvis afskaffelse af rabatterne er der næppe udsigt til en ændring af indtægterne. Derimod vil ændringerne på udgiftssiden med færre midler til landbrugsstøtte og til at tackle immigrations- og sikkerhedsproblemer føre til relativt færre EU-støttemidler til Danmark. Disse ændringer

³⁹ Kommissionen, EU expenditure and revenue 2014-2020 og http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/GDP_per_capita,_consumption_per_capita_and_price_level_indices.

⁴⁰ Egne beregninger på grundlag af Kommissionens forslag til budgetramme for 2021-27 og Kommissionens opgørelse af EU's finanser for 2018 samt Danmarks Statistisk opgørelse de offentlige udgifter for 2018.

⁴¹ Egne beregninger på basis af Multiannual Financial Framework (MFF) 2021-27: revised negotiating box, Council of the European union, 14. juni 2019.

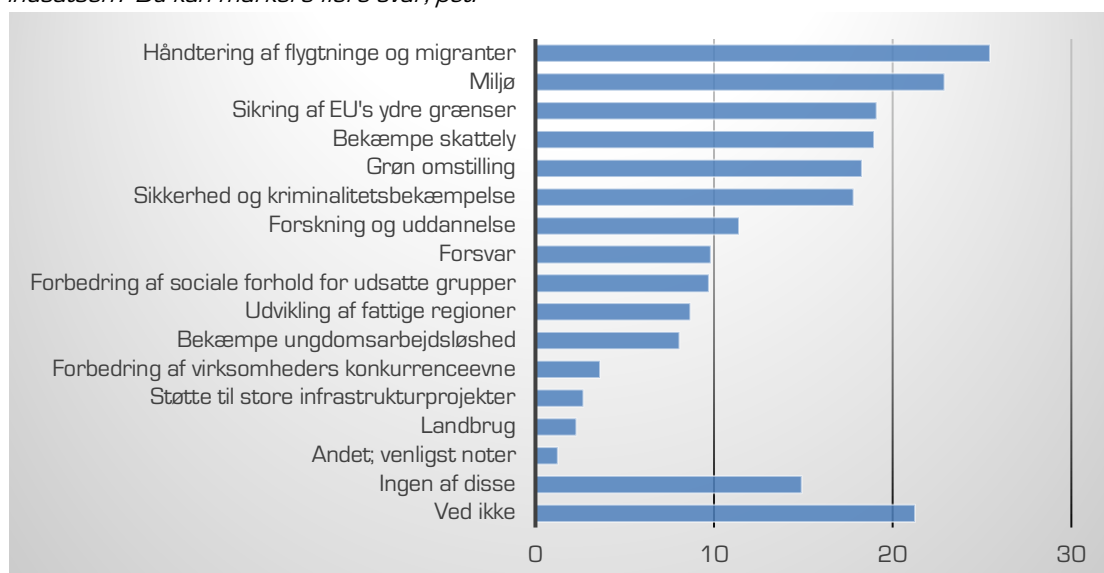
⁴² A Modern Budget for a Union that Protects, Empowers and Defends. The Multiannual Financial Framework for 2021-2027, Europa-Kommissionen, COM(2018) 321, 2. maj 2018

kræver kvalificeret flertal og er mere sandsynlige.⁴³ Både den tidligere borgerlige regering og den nuværende socialdemokratiske regering hører til budgethøgene i forhandlingerne om budgetrammen for 2021-27 jf. figur 4.⁴⁴ Men et kompromis tæt på 1 pct. af BNI, som krævet af Danmark, vil sandsynligt føre til for små budgetmidler til de nye prioriteter som immigration, terrorbekæmpelse, klima og innovation.

Selvom en stigning i Danmarks bruttobidrag til EU på næsten 4 mia. kroner inklusive en afskaffelse af den danske rabat svarer til en stigning på 0,35 pct. af de danske offentlige udgifter i 2018,⁴⁵ så bør regeringen overveje at lade en stigning i et dansk bidrag være ufinansieret, så nationale ønsker om stigninger i dansk velfærd kan finansieres via det såkaldte økonomiske råderum.⁴⁶ Endvidere kan Danmark sammen med andre rige lande kræve en justering via EU-budgettets indtægtsside for at reducere stigningen i deres bidrag. Med prioriteter som immigration, sikkerhed, klima og innovation er det ikke utænkeligt, at danskerne vil være positive over for et sådant nyt EU-budget, hvis det ikke lægger sig i vejen for ønskerne om danske velfærdstigninger. *Se figur 7.*

Figur 7. Danskerne er villige til at betale mere for et EU med deres prioriteter

Er der områder, hvor du er villig til, at Danmark betaler lidt mere til EU's budget for, at EU styrker indsatsen? Du kan markere flere svar, pct.



Note: Base: 1.003. **Kilde:** YouGov for Tænketanken EUROPA, maj 2018.

⁴³ Ministers begin battle, Politico Budget Briefing, 14.05.2018.

⁴⁴ Samlenotat, Rådsmøde (Almindelige anliggender), Europaudvalget, 16. september 2019.

⁴⁵ Hertil kommer en engangsstigning på 2 mia. kr. i 2020 for at betale en eventuel Brexit regning, hvis briterne forlader EU uden en aftale jf. Wammen: Brexit kan koste 2 mia. i ekstra EU-tilskud, Altinget, 27. september, 2019.

⁴⁶ Dette råderum synes også at vokse jf. Mette Frederiksen har fået 12 milliarder ekstra, A4 Morgen, 26. september 2019.

YouGov har for Tænketanken EUROPA spurgt danskerne, om de vil acceptere et større dansk bidrag til EU, hvis udvalgte områder prioriteres – og hvor meget de i så fald vil bidrage med. Af de 1.003 respondenter erklærer 64 pct. sig i første omgang villige til at betale "lidt" mere til EU's budget for at få styrket indsatsen på ét eller flere områder. Kun 15 pct. af danskerne svarer, at de ikke er villige til at betale mere under nogen omstændigheder. 21 pct. ved ikke. Sammenholdes de områder, som danskerne er villige til at betale mere for, med de prioriteter som EU-Kommissionen har udstykket for budgettet, er der et bemærkelsesværdigt sammenfald. Det gælder f.eks. håndtering af flygtninge og migranter og miljø som første prioriteter og sikring af EU's ydre grænser, grøn omstilling og sikkerhed og kriminalitetsbekæmpelse som anden prioriteter. Prioriteringerne i Kommissionens flerårige budgetforslag afspejler altså i høj grad danskernes ønsker til, hvad EU bør fokusere på.

Hertil kommer, at et EU-budget uden tilstrækkelige ressourcer til at understøtte klimakampen – også i form af penge til at støtte overgang fra brug af fossile brændstoffer til grøn energi – vil vanskeliggøre den politiske kamp for at få alle dele af EU til at nedbringe deres CO₂-emissioner. Det er velkendt, at klimakampen fylder mindre i Central- og Østeuropa end i Vest- og Nordeuropa. Og klimakampens momentum findes endnu primært i de velstående nordlige vesteuropæiske lande inklusive Storbritannien.⁴⁷ Uden en mere ambitiøs EU-klimapolitik, kan den danske regering få vanskeligheder med at sikre danskernes opbakning til det ambitiøse mål om en 70 pct. reduktion i 2030, når en sådan politik begynder at gøre ondt såvel økonomisk som ift. til for eks. rejse- og spisevaner.⁴⁸

Regeringen kan også overveje at åbne for nye EU-budgetindtægter i form af en digital skat på tech-giganternes indtægter for at hindre en fortsat skævridding i skatteinddrivelsen i EU's medlemslande. Under valgkampen tilsluttede Venstre sig en sådan EU-skat.⁴⁹ En digital EU-skat vil hindre, at de multinationale virksomheder udnytter, at nogle medlemslande enten ikke har en sådan skat eller har lavere skattesatser. Da alene EU er i stand til at sikre et ensartet regelsæt, vil det også være rimeligt at lade en del af indtægten fra en sådan skat tilflyde EU. Det muliggør samtidig en nedsættelse af de nationale bidrag. Regeringen kunne desuden tilslutte sig den foreslåede afgift på ikke-genbrugte plastposer, hvor EU-budgettet modtager en andel heraf. Det giver miljømæssigt rigtig god mening at have

⁴⁷ Standard Eurobarometer, Europa-Kommissionen, juni 2019.

⁴⁸ Syv europapolitiske anbefalinger til en nye regering, Tænketanken EUROPA, juni 2019, <http://thinkeuropa.dk/politik/syv-europapolitiske-anbefalinger-til-en-ny-regering>.

⁴⁹ Nyt Parlament skal fastholde politisk pres på skatteområdet, Tænketanken Europa, maj 2019, <http://thinkeuropa.dk/politik/nyt-parlament-skal-fastholde-politisk-pres-paa-skatteomraadet>.

en sådan skat på EU-niveau og derfor lade en andel af de af landene opkrævede beløb tilfalde EU-kassen.⁵⁰

En tredje mulighed er at tilslutte sig en undersøgelse af mulighederne for etablering af en EU-afgift på import fra tredjelande, som har markant lavere standarder og afgifter på klimaområdet end EU. En sådan "grænseskat" kan skrues sammen, så den ikke strider mod WTO-systemet.⁵¹ Det giver også god mening at lade hele eller en del af provenuet fra en sådan klimagrænseskat tilfalde EU-budgettet, da kun EU kan etablere en sådan klimagrænseskat.

De pågældende skatter og afgifter vil øge skattetrykket i hele EU. Der er ikke tale om penge, der falder ned som manna fra himlen og lander i landenes og EU's indtægtskasse, men alle de tre skatter giver god mening ud fra en skatte- og klimapolitisk betragtning og vil også kunne føre til stigende offentlige indtægter. Samtidig vil de føre til lavere nationale bidrag til EU's budget og dermed tage toppen af bl.a. de danske budgetbidragsstigninger.

I tilgift til at acceptere nye indtægter kan den danske regering arbejde for at få reduceret tempoet i nedtrapningen af de rige landes rabatter på den britiske rabat, herunder den danske rabat, for således at mindske stigningen i det danske bidrag.

⁵⁰ A Modern Budget for a Union that Protects, Empowers and Defends. The Multiannual Financial Framework for 2021-2027, Europa-Kommissionen, COM(2018) 321, 2. maj 2018

⁵¹ Border Carbon Tariffs: Giving up on Trade to Save the Climate?, Henrik Horn og Andre Sapir, Bruegel blog post, 29. august 2019.