

## NOTAT

21. maj 2018

# NY RETNING, MEN MODERATE ÆNDRINGER I EU'S BUDGET

### Kontakt:

**Seniorrådgiver, Jan Høst Schmidt**

**+45 53 76 27 08**

**[jhs@thinkeuropa.dk](mailto:jhs@thinkeuropa.dk)**

*RESUME: Statsminister Lars Løkke Rasmussen ønsker sammen med EU-ledere fra bl.a. Sverige og Holland, at Brexit skal føre til et mindre EU-budget. Kommissionens forslag til en budgetramme for 2021-2027 (MFF) er uændret i faste priser svarende til 1,11 pct. af EU27-bruttonationalindkomsten (BNI). Det svarer til 2.712 kroner årligt per EU-indbygger mod hhv. 1,03 pct. af BNI og 2.377 kroner i dag. Stigningen skyldes dels Storbritanniens farvel til EU, dels et ønske om at styrke EU's indsats ift. immigration samt ekstern og intern sikkerhed – i overensstemmelse med EU-borgernes ønsker til EU.*

*Budgetforslaget indebærer en klar, men moderat ændring i prioriteringen. Foruden sikkerhed og grænser styrkes klima- og miljøindsatsen samt forskning, udvikling og uddannelse. Landbrugs- og strukturfondsstøtten vil udgøre en mindre andel af budgettet, men dog stadig omkring 50 pct. af EU's samlede udgifter.*

*Både stigningen i budgettet og den nye prioritering vil føre til uenigheder mellem landene i de fremtidige budgetforhandlinger, hvorfor det ikke synes realistisk at afslutte forhandlingerne inden Europa-Parlamentsvalget i 2019. Frankrig og Tyskland er villige til at acceptere et større budget. Et realistisk bud er, at de totale udgifter lander mellem 1,05 og 1,1 pct. af EU27 BNI. Med nogenlunde uændret finansieringsstruktur vil det betyde en stigning i det danske nettobidrag på mellem 1,5 og 2 mia. kroner, svarende til mellem 0,5 og 0,7 pct. af de fremtidige danske offentlige udgifter mod nu knap 0,5 pct. af de offentlige udgifter.*

## HOVEDKONKLUSIONER

- Efter Storbritanniens farvel til EU ønsker Kommissionen et uændret budget på 1.135 mia. euro i faste priser for 2021-2027. Det betyder en stigning i udgifternes andel af EU's BNI fra 1,03 pct. i 2014-2020 til 1,11 pct. af BNI i den kommende periode.
- Det årlige budget for 2021-27 svarer til 2.712 kroner per indbygger i EU27 mod 2.377 kroner for perioden 2014-20. Det svarer til et løft på 14 pct. eller lidt mindre end 2 pct. om året.
- Budgettet svarer til omkring 7,50 kroner (én euro) per EU-borger per dag eller. I 2017 androg de danske offentlige udgifter til sammenligning 535 kroner per indbygger per dag – altså godt 70 gange mere.
- Stigningen i budgettet skyldes Storbritanniens farvel til EU, hvilket efterlader et hul på omkring 12 mia. euro i EU's budget. Stigningen skyldes også et ønske om et budget bedre i tråd med befolkningernes ønsker.
- Kommissionens forslag indebærer en klar, men moderat ændring i prioriteterne i budgettet med mindre vægt på landbrugsstøtte og strukturfonde og flere penge til sikring af ydre grænser, bekæmpelse af terror, forbedring af klimaet samt forskning og uddannelse.
- Den danske regering har sammen med andre lande krævet et mindre EU-budget som følge af Brexit. Kommissionens forslag betyder ved uændret finansiering, at det danske nettobidrag stiger fra omkring 5,8 mia. kroner til knap 8 mia. kroner eller fra 0,5 til 0,7 pct. af de offentlige udgifter.
- Forhandlingerne om budgettet ventes at trække ud til 2020.
- Selvom Frankrig og Tyskland er positive over for et højere EU-budgetbidrag, er de og Kommissionen opmærksomme på, at enkelte lande ikke bør havne i en situation, hvor deres bidrag stiger for meget.
- Det synes på den baggrund realistisk, at de totale udgifter lander mellem 1,05 og 1,10 pct. af EU27 BNI.

EU's nye syvårsbudget skal gælde for perioden 2021-2027 og er det første efter Storbritannien har forladt EU. Udgifterne er for hele perioden på 1.135 mia. euro. Opgjort i faste priser svarer det til niveauet for den eksisterende udgiftsperiode 2014-2027.<sup>1</sup> Brexit betyder imidlertid, at EU bliver mindre fra godt 510 mio. indbyggere til ca. 445 mio. indbyggere, hvilket også fører til et lavere samlet BNI. Budgetforslaget indeholder derfor en stigning fra godt 1,03 pct. af BNI til 1,11 pct. af EU27 BNI. Storbritannien er ikke blot et stort land, men også et af de rigere lande i EU, og Brexit efterlader et finansieringsbehov på omkring 12 mia. euro årligt ifølge Kommissionen.<sup>2</sup>

Det forstærker konflikten mellem de rige nettobidragydere – Danmark, Finland, Holland, Irland, Sverige og Østrig – og modtagere af EU-støtte fra især Øst- og Syd-europa. De rige lande ønsker et lavere budget som følge af, at EU bliver mindre. Sidstnævnte ønsker at bevare status quo i støtte. Imellem dem står de to store lande, Frankrig og Tyskland, som begge har erklæret sig villige til at hæve bidraget til op imod 1,1 pct. af BNI.<sup>3</sup> Samtidigt ønsker en række lande som Tyskland, Danmark, Finland, Holland, Irland, Sverige, Østrig og delvist Frankrig ligesom Kommissionen en ændring i prioriteterne i budgettet med mindre vægt på støtte til landbrug og samhørighed og større vægt på udgifter til forskning, udvikling og uddannelse, til investeringer og til intern og ekstern sikkerhed, inklusiv forsvar.

Disse nye prioriteringer afspejler målinger af, hvad EU's befolkninger ønsker, at EU især skal beskæftige sig med. Desuden ønsker Frankrig og Tyskland, at modtagelse af EU-midler skal gøres afhængig af, at modtagerne følger EU's regler, herunder reglerne om retsstatsprincipper. Et ønske som særligt retter sig mod den tvivlsomme demokratiske udvikling i Polen og Ungarn. Denne kobling mellem udbetaling af støtte og overholdelse af EU's regler støttes af lande som Danmark, Holland og Sverige.<sup>4</sup>

Dermed er der som ventet lagt op til meget besværlige forhandlinger i EU, og det virker derfor ikke realistisk at indfri Kommissionens og Europa-Parlamentets ønske om at afslutte forhandlingerne om budgetrammen for 2021-2027 inden næste Europa-Parlamentsvalg i maj 2019.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> 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 er justeret med 2 pct. per år, hvilket er i over kanten af de reelle prisstigninger.

<sup>2</sup> Brexit kan sætte gang i reform af EU's budget, Tænketanken Europa, december 2017;

<sup>3</sup> Ibid. ; Ministers begin battle, Politico Budget Briefing, 14.05.2018

<sup>4</sup> Ibid.; Vælgerne har fået nye ønsker til hvad EU skal, Tænketanken Europa, marts 2018

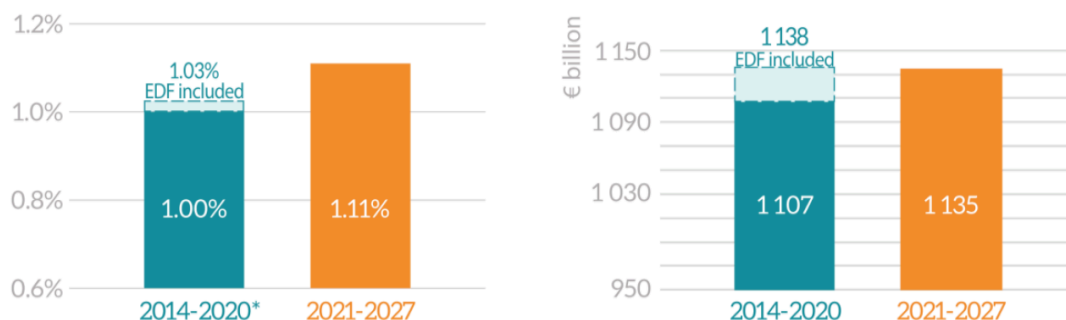
<sup>5</sup> Ministers begin battle, Politico Budget Briefing, 14.05.2018

## Én euro per indbygger

I faste 2018-priser er Kommissionens forslag til rammen for 2021-2027 marginalt mindre end udgifterne for den eksisterende syvårsperiode, når udgifterne i begge perioder inkluderer udgifter til Den Europæiske Udviklingsfond på godt 30 mia. euro. *Se figur 1.* Derimod stiger udgifterne som andel af EU's velstand, fordi EU efter Brexit bliver mindre – både økonomisk og befolkningsmæssigt.<sup>6</sup>

### Figur 1. Uændrede udgifter i faste priser og højere andel af BNI

Andel af BNI og totale udgifter i 2018-priser for de to budgetrammer. Andelen af BNI for 2014-20 er opgjort i 2011-priser.



Kilde: Europa-Kommissionen og Europaparlamentet jfr. fodnote 1.

Udgifterne for 2021-27 udgør i gennemsnit 162 mia. euro om året, svarende til 364 euro per indbygger i EU27. I forhold til perioden 2014-20, hvor udgifterne i gennemsnit per indbygger var 319 euro om året, er der tale om et løft på 14 pct. eller lidt mindre end 2 pct. om året. Budgettet svarer til knap én euro per indbygger om dagen. I 2017 androg de danske offentlige udgifter til sammenligning 535 kroner per indbygger om dagen – altså mere end 70 gange mere.<sup>7</sup>

## Budget afspejler borgernes ønsker

EU's udgiftsbudget er trods den foreslåede stigning stadig et relativt beskedent budget både i forhold til EU's samlede velstand, i forhold til EU's samlede befolkning og i forhold til de samlede offentlige udgifter i EU's medlemslande. Alligevel er budgettet af stor betydning for især de mindre og mindre velstående lande i EU.

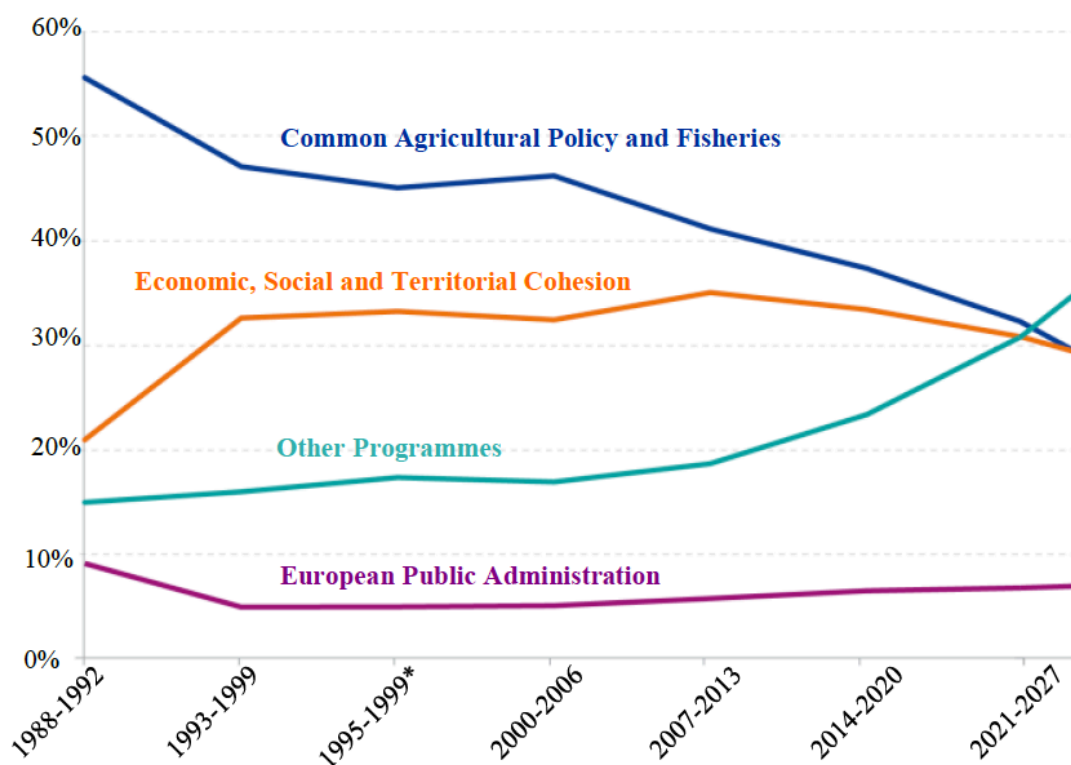
<sup>6</sup> Multiannual Financial Framework 2021-2027: Commission proposal, Briefing Europa-Parlamentet, PE 621.864, maj 2018. Udgifterne for de enkelte år i perioden 2014-2020 er justeret med 2 pct. årligt i overensstemmelse med de formelle budgetregler, hvilket forøger udgifterne og gør realstigningen mindre. Se også Brexit kan sætte gang i reform af EU's budget, Tænketanken Europa, december 2017, <http://thinkeuropa.dk/oekonomi/brexit-kan-saette-gang-i-reform-af-eus-budget>.

<sup>7</sup> Egne beregninger på grundlag af ovennævnte tal fra Europa-Kommissionen og Europaparlamentet samt fra Danmarks Statistik.

En række østeuropæiske lande med Bulgarien i spidsen modtog i 2016 netto fra 4,2 pct. til godt 2 pct. af deres BNI. Et stort land som Polen modtog 1,75 pct. af deres BNI i støtte fra EU's budget. Danmarks bruttobidrag til EU-budgettet i 2016 var på ca. 16,4 mia. kroner, men dog kun ca. 5,8 mia. kroner, når man tager højde for direkte tilbageførsler som f.eks. landbrugsstøtte. I gennemsnit tilbageføres ca. 86 pct. af landenes indbetalinger til EU's budget til medlemslandene. Resten investeres i projekter uden for EU ledet af virksomheder fra EU, eller går til administrationsudgifter, som udgør godt 6 pct. af EU's budget.<sup>8</sup>

## Figur 2. Lavere prioritet til landbrug og samhørighed

Andel af totale udgifter for budgettets hovedområder. For 1995-1999 er der taget højde for udvidelsen i 1995.



Kilde: Europa-Kommissionen, COM (2018) 321, maj 2018

Kommissionen har foreslået et post-Brexit-budget for perioden 2021-27, som er mere i tråd med ønskerne til EU hos de europæiske befolkninger. Der er flere penge til at tackle immigration, sikre de eksterne grænser og den interne sikkerhed for borgerne i EU. Hertil kommer øgede investeringer i at løse klima- og miljøproblemer og flere midler til forskning, udvikling og uddannelse. Men budgettet er stadig domineret af udgifter til landbrugsstøtte og samhørighedsfondene, selvom andelen især for den direkte landbrugsstøtte er faldende jfr. figur 2. Flere

<sup>8</sup> Se Brexit kan sætte gang i reform af EU's budget, Tænketanken Europa, december 2017.

tænketanke har påpeget, at omlægningen af budgettet er meget moderat.<sup>9</sup> Af figur 2 fremgår også, at faldet i landbrugsstøtten er startet i perioden 2000-2006, mens faldet i samhørighedsudgifterne ser beskedent ud.

En nærmere betragtning af de enkelte udgiftskategorier i faste priser viser, at de mest markante ændringer er stigningen i udgifter til at tackle immigration, eksterne grænser, forsvar og intern sikkerhed, som nu optager 4,8 pct. af budgettet mod tidligere 1,6 pct. Udgifter til forbedring af vækst og beskæftigelse, især udgifter til forskning og uddannelse stiger med 15 pct. realt. På den anden side falder den direkte landbrugsstøtte fra 315 mia. euro til 254 mia. euro fra 2014-2020 til 2021-2027 eller godt 19 pct. Over samme periode falder udgifterne til samhørighedsfondene imidlertid også med 11,5 pct. realt.

Samlet er den direkte landbrugsstøtte og udgifterne til struktur- og socialfonde faldet fra en andel på knap 61 pct. af de totale udgifter til en andel på 52 pct. fra den eksisterende budgetramme til den nye ramme. Retningsskiftet i Kommissionens forslag synes således klart, men moderat.

Hertil kommer, at Kommissionen inden for de enkelte hovedudgiftskategorier annoncerer ændringer. 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 blandt andet risikerer at ramme lande som Danmark, Holland, Frankrig og Slovakiet og Tjekkiet. For samhørighedsudgifterne vil støtten ikke længere primært gå til fattigere regioner i Central- og Østeuropa, men også blive fordelt på basis af kriterier som høj andel af immigranter og ungdomsarbejdsløshed og dermed tilgodese lande som Grækenland, Italien, Portugal og Spanien.<sup>10</sup>

### **Krav til retsstaten i forbindelse med støtte fra EU**

Kommissionen annoncerer, at man vil forstærke incitamenterne til at overholde EU's regler i forbindelse med modtagelse af støtte. Det gælder de økonomiske anbefalinger, hvor der allerede eksisterer en mulighed for at reducere støtten til modtagere af strukturfondsmidler, hvis de ikke følger EU's budgetanbefalinger.

---

<sup>9</sup> The Multiannual Financial Framework, where continuity is the radical response, J. Nunez Ferrer og D. Gros, CEPS, 4.maj 2018 og The next EU budget: firmly rooted in the past?, Annika Hedberg, EPC 7.maj 2018

<sup>10</sup> 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.

Muligheden for at reducere støtten udvides nu også til anbefalinger om struktur-reformer for eksempel arbejdsmarkedsreformer, og herudover forudses mulighed for at give tilskud til hjælp til at indføre strukturreformer.

Herudover ønsker Kommissionen i tråd med en række lande, herunder Danmark, Frankrig og Tyskland, at støtte fra EU også kan reduceres, hvis et land bryder med EU's retsstatsprincipper om uafhængige medier og domstole. Dette er meget kontroversielt og anses for rettet direkte mod lande som Polen og Ungarn. Kommissionen ønsker, at et kommissionsforslag om at fratage et land støtte kun skal kunne omgøres, hvis der er et kvalificeret flertal imod forslaget, hvilket vil gøre det nemmere at gennemføre forslaget.<sup>11</sup>

Kommissionens lægger op til, at misligholdelse kan medføre fratagelse af støtten, men hvis støtten går direkte til enkelte landmænd, studerende eller virksomheder, så skal medlemsstaten i stedet udbetale støtten fra egne midler. Det kan dog blive vanskeligt at håndhæve. Polens finansminister har allerede betegnet forslaget som et forsøg på magtmisbrug fra Kommissionens side.<sup>12</sup>

### **Dansk bidrag til budgettet kan stige**

Det danske bruttobidrag til EU's budget var i 2016 på 16,4 mia. kroner, svarende til knap 1,5 pct. af de offentlige udgifter i Danmark. Ved en uændret finansiering af EU's udgifter, hvor 72 pct. af indtægterne baseres på landenes andele af EU's BNI og 12 pct. fra deres momsbidrag, vil Kommissionens udgiftsforslag indebære en stigning i det danske bruttobidrag til godt 22 mia. kroner. Tænk tankens beregninger viser, at det danske bruttobidrag vil andrage knap 2 pct. af de offentlige udgifter i 2023.<sup>13</sup>

Som anført reduceres det danske bruttobidrag til et nettobidrag på omkring 5,8 mia. kroner i 2016, hvilket svarer til 0,5 pct. af de offentlige udgifter i Danmark i 2016. Nettobidraget vil ved uændret finansierings- og udgiftsstruktur vokse til godt 8 mia. DKK, svarende til 0,7 pct. af de offentlige udgifter medio 2021-2027.<sup>14</sup>

---

<sup>11</sup> Ibid.

<sup>12</sup> Ibid.; Poland slams planned EU budget penalties for rule of law breaches, Financial Times, 14.maj 2018

<sup>13</sup> Egne beregninger baseret på Europa-Kommissionens tal for EU's finanser i 2016 og Danmarks Statistiks tal for danske offentlige udgifter i 2016. Der er forudsat en vækst i de danske offentlige udgifter på 0,7 pct. om året frem til 2023. De 0,7 pct. er i tråd med udmeldte ønsker fra DF og S.

<sup>14</sup> Ibid. Brutto- og nettobidraget er beregnet på grundlag af betalingerne i budgetforslaget.



Kommissionen har imidlertid 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. Imidlertid har Kommissionen også foreslået at reducere eksisterende rabatter, som Danmark nyder godt af, 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.<sup>15</sup>

Derfor er det svært at sige, hvad ændringerne i indtægterne vil medføre. Ændringer på indtægtssiden er imidlertid meget vanskelige at gennemføre, da hvert enkelt forslag kræver enstemmighed mellem landene. Udover forslaget til ændret momsbetaling er der næppe udsigt til en ændring af indtægterne. Derimod vil ændringerne på udgiftssiden med færre midler til landbrugsstøtte og flere penge til at bidrage til at tackle immigrations- og sikkerhedsproblemer føre til relativt færre EU-støttemidler til Danmark. Disse ændringer er mere sandsynlige.<sup>16</sup>

I forhandlingsprocessen vil forskellige konstellationer af lande trække i retning af at reducere de totale udgifter, ændre udgiftsprioriteringen samt fastholde respektive ændre finansieringsstrukturen i forhold til Kommissionens forslag. Danmark står sammen med lande som Finland, Holland, Irland, Sverige og Østrig i den gruppe af lande, som Financial Times har døbt "de nøjsomme", og som ønsker et lavere budget til et mindre EU. På den anden side har både Frankrig og Tyskland erklæret sig parate til at øge udgifterne i EU-budgettet. Tyskerne er i deres regeringserklæring parate til at støtte et EU-budget på 1,10 pct. af EU27 BNI.<sup>17</sup>

Både tyskerne og Kommissionen er dog opmærksomme på, at enkelte lande ikke bør havne i en situation, hvor deres bidrag, herunder deres nettobidrag, stiger for meget. Derfor synes det realistisk, at de totale udgifter lander mellem 1,05 og 1,10 pct. af EU27 BNI, og at det danske nettobidrag holder sig mellem 0,5 og 0,7 pct. af de danske offentlige udgifter og dermed omkring 0,3 pct. af dansk BNI. Der er imidlertid ingen tvivl om, at der bliver tale om ekstra hårde forhandlinger om de flerårige budgetrammer, og at forhandlingerne vil have brug for mere tid, end Kommissionen og Europa-Parlamentet har forestillet sig. Så et godt gæt vil være, at forhandlingerne vil fortsætte ind i 2020.

---

<sup>15</sup> 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

<sup>16</sup> Ministers begin battle, Politico Budget Briefing, 14.05.2018

<sup>17</sup> Ibid.; Brussels budget blockbuster falls flat, Financial Times, 3.maj 2018; "Frugal four" band together against Brussels' plans to boost budget, 22.februar 2018