

NOTAT

26. marts 2020

BUDGETFORHANDLINGER RAMT AF CORONAVIRUS – KAN HANDLINGSLAMME EU

Kontakt:

Seniorrådgiver, Jan Høst Schmidt

+45 53 76 27 08

jhs@thinkeuropa.dk

RESUME Corona-krisen har ryddet EU's dagsorden. Såvel landenes regeringer som EU's topchefer arbejder dag og nat på at håndtere udbruddet, både sundhedsmæssigt og økonomisk. Det medfører naturligt, at en række andre vigtige EU-dagsordener træder i baggrunden og udskydes på ubestemt tid. En af de vigtigste er forhandlingerne om EU's næste flerårige budget, som i forvejen så ud til at trække tænder ud på grund af store uenigheder og fastlåste positioner mellem landene. Budgettet er bl.a. helt afgørende for EU's klimaindsats, herunder Green Deal.

Der er indtil videre ikke langt op til at fortsætte budgetforhandlingerne på det kommende topmøde d. 26. marts, som for første gang i EU's historie vil blive afholdt over videokonference som følge af coronavirussen. Formand for Det Europæiske Råd, Charles Michel, har meddelt, at han ikke har i sinde at præsentere et nyt kompromisforslag foreløbig.

I tilfælde af, at der ikke findes enighed om en ny ramme dette forår, risikerer EU i yderste konsekvens at stå med et budget for 2021 på knap 150 mia. euro, hvoraf to tredjedele vil skulle dække betalinger af allerede gennemførte projekter, fortrinsvis strukturfondsprojekter og resten til administration, landbrugsstøtte, humanitær bistand og EU's Solidaritetsfond. Det vil udskyde EU's grønne omstilling, forhindre en styrkelse af de ydre grænser, og bremse den digitale udvikling. Der vil heller ikke være nye penge til at forske i vacciner eller styrke samarbejdet, så man er bedre rustet til at stå imod sygdomsudbrud som corona-epidemien.

HOVEDKONKLUSIONER:

- Det så i forvejen svært ud, og med udbruddet af corona er der nu endnu længere udsigt til, at EU's medlemslande kan nå til enighed om det næste flerårige budget, som strækker sig fra 2021-2027.
- Budgettet for 2021 risikerer derfor at bestå af betalingsbevillinger på knap 150 mia., hvoraf to tredjedele vil være øremærket til projekter, som allerede er vedtaget. Resten vil gå til administration, landbrugsstøtte, humanitær støtte og EU's Solidaritetsfond.
- I så fald vil der ikke være penge til at forstærke EU's grønne dagsorden, styrkelse af EU's ydre grænser eller den digitale dagsorden. Der vil heller ikke være midler til at understøtte yderligere forskning i f.eks. en vaccine mod coronavirus.
- EU's budget er blevet brugt under den nuværende krise, og fremadrettet vil det være naturligt at forestille sig, at der bruges flere EU-forskningsmidler på bekæmpelse af farlige vira, fælles krisehåndtering og forebyggelse af epidemier. Dette er dog ikke muligt uden enighed om budgettet.
- EU's "nye" dagsorden, som bl.a. omhandler klima, ydre grænser samt forskning og innovation, og som Danmark støtter, er ad flere omgange blevet klemmt, når der er gjort forsøg på at finde kompromis ved at reducere budgettets samlede størrelse.
- Det gælder senest i det såkaldt "tekniske" udspil fra rådsformand Charles Michel, som cirkulerede under det seneste budgettopmøde d. 21. februar. Nye besparelser vil sandsynligvis ramme den nye dagsorden yderligere.
- Det er ikke alene rige lande som Danmark og Tyskland, som får merudgifter ved en ny budgetramme. Fattigere lande som Bulgarien, Polen og Ungarn står til at miste 1-2 pct. af deres BNI i forbindelse med en ny budgetramme.

Den 21. februar 2020 måtte EU's stats- og regeringschefer skilles fra topmødet uden at være nået til enighed om EU's næste flerårige budget (*multiannual financial framework*, MFF) for 2021-27. Siden har der ikke været meldinger om, at der skulle være skred i forhandlingerne. For at finde et kompromis om budgettets størrelse og sammensætning skal "sparebanden", "strukturfondsvenerne" og "landbrugstilhængerne" finde hinanden.¹

Det så i forvejen svært ud, men nu har udbruddet af corona ryddet dagsordenen, og EU-landenes ledere arbejder dag og nat på at håndtere den voldsomme krise, både sundhedsmæssigt og økonomisk. Virussen har også ført til, at EU's stats- og regeringschefer ikke mødes fysisk til det planlagte topmøde d. 26-27. marts, som i stedet vil blive afviklet som videokonference (for første gang i EU's historie) d. 26. marts.² Indtil videre er der ikke andre punkter på dagsordenen end håndteringen af corona-udbruddet, så budgetdiskussionerne ser endnu en gang ud til at måtte udskydes.³ Der er heller ikke i skrivende stund indkaldt til et selvstændigt topmøde om langtidsbudgettet, og formanden for Det Europæiske Råd, Charles Michel, har signaleret, at der ikke kommer flere kompromisforslag foreløbigt.⁴ Med andre ord – hvis budgetforhandlingerne så svære ud før udbruddet af corona, så ser de om muligt endnu sværere ud i dag. Lykkes det ikke at blive enige i løbet af 2020, kan det få meget store konsekvenser for EU.

Når et kompromis om budgetrammen for 2021-27 er fundet, skal den nødvendige lovgivning vedtages på de områder, hvor der skal bruges penge.⁵ Så budgettet er først "klar", så snart der er enighed mellem Råd og Europaparlamentet om den udmøntende lovgivning, hvilket lægger yderligere tidspres på forhandlingerne.

I EU kan der kun vedtages et årligt budget, hvis der er enighed om et flerårigt budget. Det flerårige budget er en maksimal ramme for de enkelte årsudgifter og indtægter. I tilfælde af, at der ikke er opnået enighed mellem medlemslandene om en ny ramme ved udløbet af den eksisterende ramme (2014-2020), fortsætter de lofter og andre bestemmelser, som gælder for den forgående finansielle rammes sidste budgetår, dvs. 2020-budgettet, indtil en ny MFF er vedtaget.⁶

¹ Nedtælling til budgettopmøde: Mellem spare- og kollisionskurs, notat, Tænketanken EUROPA, 2020, <http://thinkeuropa.dk/politik/nedtaelling-til-budget-topmoede-mellem-spare-og-kollisionskurs>.

² Coronavirus turns EU summit into videoconference, Politico, 17.marts 2020, <https://www.politico.eu/article/coronavirus-eu-leaders-summit-videoconference/>.

³ Video conference of the members of the European Council, 26. marts 2020, Agenda Highlights, <https://www.consilium.europa.eu/da/meetings/european-council/2020/03/26/>.

⁴ Streit um EU-Haushalt, Frankfurter Allgemeine, 23.marts 2020

⁵ TEUF artikel 310,3.

⁶ Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF), artikel 312,4.

Situationen har fået Europa-Parlamentet til at kræve, at Kommissionen hurtigt etablerer et nødbudget. Kommissionen har indtil videre afvist dette (inkl. den nødvendige udmøntende lovgivning) med henvisning til, at det heller ikke er sikkert, at der her kan findes et kompromis. Når landene hverken til enighed om en egentlig MFF eller et nødbudget vil konsekvensen være, at budgettet for 2021 kun vil indeholde meget afgrænsede udgifter. Det gælder direkte støtte til landmænd, dækning af nødhjælp til tredjelande, EU's Solidaritetsfond (uden for budgettet) og til administration og pensioner, svarende til forpligtelsesbevillinger på godt 50 mia. euro.⁷

Hertil kommer betalinger til allerede bevilligede projekter under den eksisterende MFF (2014-20), efterhånden som de færdiggøres. Da EU's budget fortrinsvis består af investeringsprojekter, betales arbejdet med projekterne ofte ikke samme år, som penge til projektet bevilliges. Ifølge Kommissionen udestår der betalinger på 2-300 mia. euro, fortrinsvis til strukturfondsprojekter. Penge til betaling af disse projekter vil normalt kunne bevilges uden ny lovgivning, men kun inden for 2020-budgettets betalingsbevillinger på knap 150 mia. euro, når der tages højde for Brexit.⁸

Handlingslammelse midt i krise

I sådan et scenarie vil EU i 2021 have et budget på knap 150 mia. euro, hvoraf omkring to tredjedele er betalinger for allerede bevilligede projekter fra tidligere år. I realiteten taler vi om et budget, som bortset fra omkring 20 mia. euro til administration, støtte til landområder, humanitær bistand og Solidaritetsfonden er uden politisk handlerum.⁹ EU risikerer således handlingslammelse midt i en historisk økonomisk og sundhedsmæssig krise.

Betalingerne skal finansieres inden for det eksisterende loft for egne indtægter på 1,20 pct. af BNI. De eksisterende regler for indtægter indebærer, at nogle rabatter, bl.a. den danske rabat på årligt ca. en mia. kr. vil bortfalde, dvs. at det danske bidrag vil stige i forhold til 2020.¹⁰ En række sydlige og central- og østeuropæiske lande vil mangle mange penge til nye projekter under EU's strukturfonde oven i

⁷ Commission: No Plan B for no deal on EU budget, Politico, 26. februar opdateret 2. marts 2020

⁸ Reste á liquidier, a natural phenomenon, Europa-Kommissionen, april 2019, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/about_the_european_commission/eu_budget/ral-factsheet.pdf og <https://www.consilium.europa.eu/da/press/press-releases/2019/11/25/eu-budget-for-2020-council-endorses-deal-with-parliament/>

⁹ Ibid. og egne skøn på baggrund af Budget 2020, og Kommissionens forslag til budgetramme for 2021-27.

¹⁰ Det Europæiske Råd, Egne indtægter for 2014-2020, <https://www.consilium.europa.eu/da/policies/eu-budgetary-system/eu-revenue-own-resources/2014-2020/>.

de tab, som deres økonomier har lidt som følge af corona-krisen. Der vil heller ikke umiddelbart være penge fra EU til at understøtte yderligere forskning i vaccine mod corona-virussen. Sidst, men ikke mindst, vil der ikke være penge til at forstærke klimakampen på EU-plan og til at værne EU's ydre grænser mod eventuelle migrant bølger og mod virus smitte.

Efter corona-krisen ramte Europa har EU vedtaget at udbetale 37 mia. euro fra EU's budget for 2020 til hjælp til små- og mellemstore virksomheder i likviditetsvanskeligheder og til investeringer i medicin og materiel til EU-landes sundhedssektorer samt en udvidelse af EU's Solidaritetsfonds virkeområde, så midler herfra kan bruges til offentlig sundhedsnødhjælp. I samme forbindelse er der også åbnet for større fleksibilitet i anvendelse af strukturfondsmidler, så de vil kunne bruges til investeringer i sundhedssektoren eller til at hjælpe med at afbøde negative økonomiske konsekvenser af krisen.¹¹ Det er desuden kommet frem, at et tysk firma er langt fremme med at udvikle en vaccine imod virussen, bl.a. med midler fra EU's budgettets forskningsdel, Horizon. Nu kommer der 80 millioner yderligere fra Horizon.¹²

Dette er eksempler på, hvordan EU's budget er blevet brugt under krisen, og fremadrettet vil det være naturligt at forestille sig, at der bruges flere EU-forskningsmidler på bekæmpelse af farlige vira. Det kan også tænkes, at test af rejsende fra andre dele af verden til EU bliver en naturlig del af bevogtningen af EU's ydre grænser. Men det fordrer, at der vedtages en ny flerårige budgetramme, for ellers er der reelt intet rum for nye initiativer i EU-regi.¹³

EU's nye dagsorden klemmes

Under budgettopmødet i februar fremlagde Det Europæiske Råds formand, Charles Michel, endnu et kompromisforslag – et såkaldt "teknisk papir" udarbejdet af Kommissionens tjenestegrene i samarbejde med Rådets generalsekretariat. Stærke uenigheder mellem landene betød dog, at de egentlige forhandlinger på baggrund af kompromisset aldrig rigtig kom i gang.

¹¹ COVID-19 - Council gives go-ahead to support from EU budget , Kommissionen, 18. Marts 2020, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/03/18/covid-19-council-gives-go-ahead-to-support-from-eu-budget/>.

¹² Politico Brussels Playbook, 18.marts 2020 og https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_474

¹³ Generaldirektør for DG Budget, Gert Jan Koopman, Twitter, 17. marts 2020, <https://twitter.com/GertJanEU/status/1239906039316852737>

Det ”tekniske” papir bringer udgiftsniveauet ned på niveau med det finske forslag fra december 2019 på 1089,2 mia. euro i forpligtelsesbevillinger, svarende til 1,07 pct. af BNI, og betalingsbevillingerne reduceres til 1,05 pct. af BNI.¹⁴ *Se tabel 1.*

Tabel 1. Michel kompromis skærer den nye dagsorden – undtagen klima

Forslag	Kommissionen	Finsk	Charles Michel	Teknisk papir
<i>Område</i>	<i>Forpligtelsesbevillinger i mia. euro</i>			
Indre marked, innovation og digitalisering	166,3	151,8	149,5	146,7
- heraf Horizon	86,6	83	80,9	80,0
Kohæsion og værdier	392	374,1	380,1	378,5
- heraf økonomisk, social og geografisk kohæsion	331,9	323,2	323,2	
Naturressourcer og miljø	336,6	346,6	354,1	354,4
- heraf landbrugsstøtte	254,2	254,2	256,7	
Migration og grænsekontrol	30,8	23,4	21,9	22,4
- heraf asyl- og migrationsfond	9,2	9,2	8,7	
- heraf Grænsekontrolagentur	10,6	6,1	5,5	
Sikkerhed og forsvar	24,3	14,7	14,3	12,8
Udenrigspolitik og bistand	108,9	103,2	101,9	101,3
- heraf humanitær bistand	9,8	9,8	9,8	
Administration og pensioner	75,6	73,6	73,1	73,1
Total	1.134,6	1.087,30	1094,8	1089,2

Kilde: EU's Ministerråd og Kommissionen.

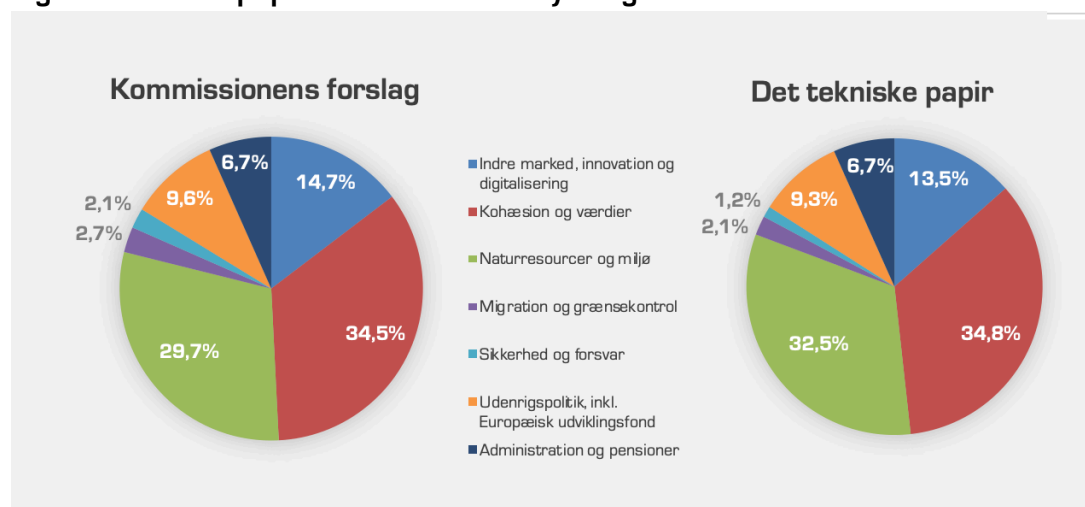
Reduktionen i ft. Kommissionens forslag berører alle områder undtagen området naturressourcer og miljø, som styrkes. Det gælder både landbrugsstøtten og miljødelen. For landbrugsstøtten skal 40 pct. af støtten bruges til grøn omstilling. Under miljødelen er medtaget yderligere 7,8 mia. euro til støtte af overgangen til en grøn omstilling i særligt ramte regioner som f.eks. kulproducerende regioner.

Trods forbedringer til den grønne omstilling medfører kompromisforslaget en fortsat nedprioritering af EU's nye dagsorden – innovation, forskning, digitalisering, migration, sikkerhed, forsvar og udenrigspolitik. Landbrugsudgifterne indeholder en højere støtte til central- og østeuropæiske landmænd samt flere midler til udvikling af landområder jf. figur 1, hvoraf der dog skal bruges 40 pct. til grøn omstilling.¹⁵

¹⁴ Teknisk papir fra Kommissionen, Politico Live Blog, EU budget summit: As it happened, opdateret 2/22/20 10.02 am, <https://www.politico.eu/article/eu-european-union-budget-summit-live-blog-european-council-charles-michel-multiannual-financial-framework/>.

¹⁵ Special meeting of the European Council – Draft Conclusions, Council of the European Union, 14. februar 2020; 8 takeaways from the new EU budget proposal, Politico, opdateret 16. februar 2020.

Figur 1. Teknisk papir reducerer EU's nye dagsorden



Kilde: Tænketanken EUROPA på baggrund af Kommissionen og Politico Live Blog, EU Summit.

Kompromisset åbner også for nye indtægter til grøn omstilling som en plastafgift, højere end tidligere indtægter fra EU's CO2-kvotestystem, en flyafgift, en digital skat eller en bankafgift.¹⁶

Michels tekniske kompromis bibeholder Kommissionens forslag om at gøre tilde-ling af EU-midler afhængig af en overholdelse af EU's retsprincipper. Forslaget ud-vandes dog ved, at Kommissionens forslag om at stoppe udbetaling af støtte til et medlemsland skal vedtages med almindeligt kvalificeret flertal. Og ikke som fore-slået af Kommissionen kun kunne nedstemmes med kvalificeret flertal imod for-slaget. Derudover foreslås alle rabatter – herunder den danske – afskaffet, men erstattet af særlige kompensationer til særlige nettobidragydere, som udfases i lø-bet af 6 år.¹⁷

Det tekniske papir er for nærværende det bedste bud på et muligt kompromis, selvom det møder modstand både fra sparebanden og fra strukturfondsvennerne. Ifølge den tyske avis Frankfurter Allgemeine finder dele af den tyske administra-tion også, at forslagens udgiftsniveau ligger for højt, og at forslagens sammensæt-ning ikke i tilstrækkelig grad afspejler EU's nye dagsorden.¹⁸ Nu, hvor alt er sat til side for at håndtere udbruddet af corona, nærmer man sig hastigt en situation med et meget reduceret budget for 2021. Det vil sandsynligvis føre til et højere dansk budgetbidrag for 2021, fordi rabatten til Danmark bortfalder. Men måske mere vigtigt for såvel EU som for Danmark – det vil udskyde EU's grønne omstilling, for-hindre en styrkelse af de ydre grænser, og bremse den digitale udvikling.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Streit um EU Haushalt, Frankfurter Allgemeine, 23. Marts 2020

Både rige og fattigere lande skal betale

Både de rige lande som Danmark, Holland, Tyskland, Sverige og Østrig, der er net-tobidragydere til budgettet, og de fattigere lande i Central- og Østeuropa vil ifølge tænketanken Bruegel bidrage til at finansiere hullet efter Brexit på 10-12 mia. euro årligt og den nye dagsorden i Kommissionens forslag.¹⁹ Baseret på Kommissionens forslag fra maj 2018 viser Bruegels beregninger over netto-balancerne for de enkelte medlemslande, at lande som Danmark, Østrig, Tyskland og Holland ved Kommissionens forslag ganske rigtigt kommer til at dække en stor del af finansieringen netto med årlige merbetalinger mellem 500 mio. euro for Danmark og fem mia. euro for Tyskland. Men lande som Bulgarien, Tjekkiet, Ungarn og Polen taber årligt fra 1 mia. euro til 1,5 mia. euro, svarende til 1-2 procentpoint af deres BNI ift. den eksisterende budgettramme for 2014-20.

Med betalingsbevillinger på 1,05 pct. af BNI i det "tekniske" papir må det forventes, at det danske bidrag i løbet af perioden 2021-27 vil stige med op til 3,5 mia. kroner ift. bidraget i 2018, hvis den særlige kompensation, som erstatter rabatten, udfases i 2026.²⁰ Det svarer til, at det danske bidrag brutto i gennemsnit per år vil stige fra 0,83 pct. af BNI i 2018 til 0,90 pct. af BNI.²¹

Mange danske politikere vil have deres øjne rettet mod det såkaldte "danske råderum", altså hvor meget vi har råd til i offentlige merudgifter per år, hvis vi fortsat vil sikre holdbare offentlige finanser i fremtiden. Så den politiske appetit på at betale væsentligt højere bidrag til EU, er ikke stor.²² I den sammenhæng skal det bemærkes, at et flertal af den danske befolkning på 68 pct. går ind for et EU-budget, som sikrer en større EU-indsats for klimabekæmpelsen.²³

¹⁹ A New Look at Net Balances in The EU's next Multiannual Budget, Zsolt Darvas, Bruegel december 2019 <https://bruegel.org/wp-content/uploads/2019/12/WP-ZSOLT-FINAL.pdf>

²⁰ Borgernes ønsker til EU klemmes i stramt budget, notat, Tænketanken EUROPA, 2019, <http://thin-keuropa.dk/politik/borgernes-oensker-til-eu-klemmes-i-stramt-budget>.

²¹ Baseret på Kommissions opgørelse over bidrag i 2018 og fremskrivning af dansk BNI 2018 med 1 pct. realvækst per år til 2024, medio MFF-perioden 2021-27.

²² Nedtælling til budget topmøde: Mellem spare- og kollisionskurs, Tænketanken Europa, februar 2020

²³ Voxmeter for Tænketanken EUROPA, januar 2020.