

28.10.2023

# Misbruger EU tidens kriser til at gennemtrumfe lovgivning?

Sidste år indførte EU sin første "kriseskatt" uden at kræve opbakning fra samtlige medlemslande. Dette rejser principielle spørgsmål om EU's brug af kriselovgivning, som har været stigende siden 2020.

## Skrevet af

**Ditte Brasso Sørensen**

📞 +4561101115

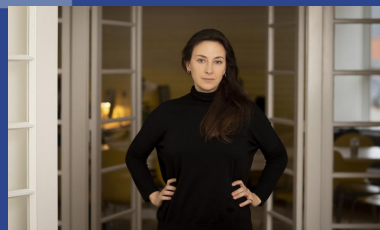
✉ ditte@thinkeuropa.dk

**Rasmus Egmont Foss**

📞 +4561106288

✉ rasmus@thinkeuropa.dk

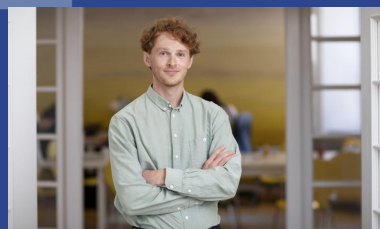
## Kontakt



**Ditte Brasso Sørensen**

📞 +4561101115

✉ ditte@thinkeuropa.dk



**Rasmus Egmont Foss**

📞 +4561106288

✉ [rasmus@thinkeuropa.dk](mailto:rasmus@thinkeuropa.dk)

Da EU sidste efterår indførte en akut kriseskat på energisektoren, kom forsvaret for det europæiske demokrati fra en aldeles uventet kant: Den amerikanske energigigant ExxonMobil lagde hurtigt sag an mod unionen for at indføre en skat uden at kræve opbakning fra samtlige medlemslande, som dermed fik frataget deres vetoet på skatteområdet.

Kriseskatten – eller det »midlertidige solidaritetsbidrag«, som det officielt hedder – kom på højdepunktet af Europas energikrise, hvor prisen på naturgas var tyve gange højere end normalt, og midt i en rasende krig i Ukraine. På tværs af Europa frygtede politikere at måtte rationere adgangen til energi og række dybt ned i statskasserne for at støtte borgere og erhvervsliv. Og imens tjente udvalgte energiselskaber på de uhørt høje priser.

Med den nye skat på energisektorens overnormale profitter stod ExxonMobil til at skulle afgive godt to milliarder dollar ekstra af sin indtjening. Men anken fra energigiganten gik ikke på selve solidaritetsbidraget eller princippet i at beskatte høje profitter. ExxonMobil kritiserede til gengæld måden, den blev indført på: Rådet af EU's energiministre havde været kreative og vedtaget krisebeskatningen i alle lande med udgangspunkt i det, der er kendt som EU's kriseparagraf, artikel 122.

Det er egentlig et grundprincip i det europæiske samarbejde, at EU kun kan lovgive om skat, hvis der er enstemmighed blandt EU-landene. Men med artikel 122 i hånden kan man træffe afgørelser ved kvalificeret flertal i Rådet og uden at involvere Europa-Parlamentet. For første gang blev denne mulighed nu udnyttet til at indføre det, der formelt ikke kaldes en skat, men som både lugter og smager af en (midlertidig) skat.

Kommissionen er lige nu i gang med et omfattende evalueringsarbejde, hvor man gennemgår de kriseinitiativer, unionen indførte som svar på energikrisen. Og selv om Kommissionen højst sandsynligt ikke vil anbefale, at kriseskatten forlænges, har dens indførelse rejst principielle spørgsmål om indretningen af EU – for meget tyder på, at det ikke bliver sidste gang, at politikerne griber til dette omdiskuterede værktøj.

Sagen kaster lys på et paradigmeskifte, som er gået noget under radaren herhjemme: Siden coronakrisens begyndelse i 2020 har unionen nemlig øget brugen af sin kriseparagraf markant og i flere tilfælde brugt den til at fremme sine økonomiske prioriteter.

I en tid med konstante kriser – og uklarhed om, hvornår noget kan kaldes en krise – afsøger unionen altså grænserne for det europæiske samarbejde. I et demokratisk

perspektiv er det problematisk med denne type kriselovgivning, der ved at sætte normale beslutningsprocedurer ud af kraft har karakter af en slags nødret. Men udviklingen understreger samtidig, at flertallet af EU's medlemslande har politiske ambitioner, der er svære at indfri, og derfor er på udkig efter veje, der gør det muligt at komme uden om veto retten.

## Juridiske genveje vinder indpas

Traditionelt er det kun, når kriserne har været værst, at EU-landene har tyet til artikel 122: I de ti år, der ledte op til pandemien, blev kriseparagraffen kun brugt fire gange i helt ekstraordinære situationer, for eksempel til at indføre Den Finansielle Stabilitetsmekanisme under finanskrisen og senere til krisestøtte under flygtningekrisen. Det billede har dog ændret sig efter coronapandemien.

Fidusen ved artikel 122 er, at man ved at fravige den normale lovgivningsprocedure i exceptionelle situationer kan vedtage beslutninger hurtigere. Det kan man, fordi Europa-Parlamentet kan holdes uden for indflydelse, og lovgivning vedtages ved kvalificeret flertal, selv på områder, hvor der normalt skal være enstemmighed – for eksempel i skattepolitikken.

Mange demokratier har en nødretsbestemmelse, der gør det muligt at agere hurtigere end normalt i krisesituationer. Men EU er skabt uden et egentligt nødretskapitel i traktaterne: De europæiske nødretsbestemmelser skal således findes spredt ud i traktaten og er blevet udviklet historisk. Der er én bestemmelse om statsstøtte (107), som går tilbage til EU's oprindelse, én om migration (78), der blev indført med Amsterdamtraktaten, og så endelig den mere generelle artikel 122, der har rødder i Romtraktaten, men først i 2001 blev ændret således, at beslutninger i særlige tilfælde kunne tages ved kvalificeret flertal.

Men artikel 122 betragtes af mange som kontroversiel, fordi den på én og samme tid strider imod princippet om europæisk demokrati og national selvbestemmelse.

Fra 2020 og frem har artiklen været brugt hele syv gange. Og ikke blot til hastesager med kortsigtet effekt: Den har været anvendt til at vedtage lovgivning med vidtrækkende økonomiske konsekvenser såsom Den Europæiske Genopretningsfond i forbindelse med coronakrisen, en accelereret udrulning af vedvarende energi og altså sidste efterår det midlertidige solidaritetsbidrag på energiselskaber.

Den stigende brug af bestemmelsen er blevet mødt med skrap kritik. Når den anvendes til at indføre initiativer som Genopretningsfonden med varige konsekvenser for investeringer i den grønne og digitale omstilling, underminerer det ifølge kritikerne EU's demokrati, hvor Rådet og Parlamentet lovgiver i fællesskab, og gør EU's lovgivning mindre transparent.

Da genopretningsplanen blev forhandlet i sommeren 2020, understregede Kommissionen da også, at artikel 122 ikke måtte bruges for at omgå eller underminere den normale lovgivningsprocedure. Det skulle forblive et kriseværktøj, lød det, og løsningerne skal være midlertidige.

## Skat ad bagvejen

Det midlertidige solidaritetsbidrag blev som nævnt vedtaget i EU ved kvalificeret flertal, men skal implementeres i alle medlemslande, uanset om de har stemt for eller ej. Det er banebrydende, da det er det første eksempel på, at skat kan introduceres på europæisk plan uden om de normale beslutningsprocedurer. Og det bekræfter, at kreativiteten i unionen er stor, når kriserne banker på.

Det betyder ikke, at nødskatte eller fælles låntagning som i Genopretningsfonden er på vej til at blive hverdagskost i EU. Men det understreger, hvordan kriser – og de lempelige lovgivningsprocedurer, de giver adgang til – bruges til at komme i mål med ambitioner, der ellers er svære at få igennem.

Kommissionen har længe ønsket at ændre lovgivningsproceduren på skatteområdet, så den overgår fra enstemmighed til kvalificerede flertalsafgørelser. I 2017 anbefalede Kommissionen at ændre skattereglerne, både af demokratiske hensyn – ved at skruer det sådan sammen, at Europa-Parlamentet får medindflydelse – og for at gøre EU til en mere effektiv lovgiver. Det er ikke kun Kommissionen, der presser på: Ønsket om en mere handlekraftig union fremgik også af den såkaldte Élysée-erklæring, som Frankrig og Tyskland kom med tidligere i år.

At skat er en særlig udfordring i EU, understreges i klimapakken Fit for 55: Af pakkens 13 lovforslag er 12 i dag så godt som vedtaget, mens det eneste, der udestår, er energibeskatningsdirektivet, hvor landene har vetoret, netop fordi der er tale om en skat.

Udviklingen tydeliggør, at de eksisterende institutioner har svært ved at levere. Og at flertallet af medlemslandene har politiske ambitioner, de ikke har kunnet indfri via

den almindelige lovgivningsprocedure – både hvad angår fælles gæld, krisebeskatning og statsstøtte.

Den stigende brug af EU's krisebestemmelser understreger nødvendigheden i, at landene får taget debatten om, hvordan man skal indrette samarbejdet fremover, og hvornår kriseundtagelser egentlig bør tages i brug.

I traktaterne hører artikel 122 til under kapitlet om økonomisk politik – initiativer herunder skal altså være af økonomisk karakter. Rådet har dog stor fortolkningsfrihed til at definere, hvilke økonomiske problemer der kan løses med henvisning til 122 og med hvilke værktøjer. En ny juridisk udredning fra Europa-Parlamentet påpeger da også, at artikel 122 kan anvendes bredere end kun ved egentlige 'kriser', så længe situationen er 'exceptionel', og der ikke findes andre muligheder inden for traktaten.

Flere af de initiativer, der er vedtaget ved hjælp af EU's krisebestemmelser, er allerede blevet prøvet ved EU- Domstolen, og indtil videre har unionen fået rettens ord for, at man har holdt sig vel inden for grænserne af, hvad artikel 122 kan legitimere. Men igangværende retssager og gryende diskussioner om, hvorvidt eksempelvis fælles lån til genopbygning af Ukraine kan indføres med krisebestemmelser, understreger, at der brug for en fælles forståelse af nødretten og dens muligheder.

Når dele af EU's grundlag potentielt skal genforhandles i forbindelse med den næste østudvidelse, bliver nødret og kvalificerede flertalsafgørelse et centralt punkt. Og man må forvente, at Europa-Parlamentet vil kæmpe hårdt for at sikre sin beslutningskompetence – også i kriser.

## Smag for (krise)skatter

EU's kriseskat indgår også i en større historie, der både handler om, hvordan skatter bør indføres i unionen, og om hvor meget der bør beskattes.

Siden man indførte kriseskatten på energisektoren sidste år, har en række EU-lande fulgt trop med deres egne versioner af skat på overnormale profitter, også kendt som windfall taxes. I disse måneder kæmper Italiens premierminister, Giorgia Meloni, stålsat for at indføre en lignende skat på banksektorens høje profit grundet de stigende renteindtægter.

Ved første øjekast ligner skatterne et krisefænomen, der går i sig selv, så snart 'normale' tider vender tilbage. Men debatten om overnormale profitter er formentlig kommet for at blive. Der er et stigende politisk pres for tiltag som det midlertidige solidaritetsbidrag såvel som mere permanente EU-skatter. For den opblomstring af industripolitik og statsstøtte, som de seneste års kriser har sat i gang, er med til at omskrive den sociale kontrakt mellem stat, borgere og marked. Jo mere EU, staterne og skatteyderne betaler for at reducere erhvervslivets risici, desto mere presserende bliver diskussionen af, hvordan en rimelig fordeling af risiko og udbytte ser ud.

Den ene side af fortællingen er velkendt: Efter coronakrisen og krigen i Ukraine har Europas politiske økonomi forandret sig. Det er blevet tydeligt, at importafhængighed af varer som medicin og energi, særligt fra Kina og Rusland, truer vores sikkerhed, og europæiske politikere har reageret ved at genoplive tidligere uglese værktøjer som statsstøtte og klassisk industripolitik. Det har blandt andet ført til fælles gældsætning, en række lempelser af statsstøttereglerne og fælles europæiske projekter inden for alt fra investeringer i brintteknologi til sundhed.

Men den anden side af historien er knap så udfoldet: Det øgede fokus på europæisk sikkerhed og strategisk autonomi rykker også ved balancen mellem fælles goder og private profitter. Der pågår nu en magtkamp om, hvor dette balancepunkt skal ligge. For når europæiske stater i de kommende år bruger milliarder af offentlige midler på at støtte udviklingen af mikrochips, grøn teknologi eller medicin, hvilken aktie har de så i den private indtjening, det kommer til at medføre?

Det bedst kendte eksempel er debatten om coronavacciner og de penge, medicinalsekskaber som Pfizer og Moderna tjente på at producere dem. Samfundet skreg på deres hjælp til at udvikle vaccinerne. De private selskaber leverede et historisk gennembrud, som gjorde det muligt for staterne at bringe hverdagen tilbage og redde økonomien. Men selve mRNA- teknologien, der lå til grund for indsatsen, var støttet af offentlige midler i EU og USA. Og den største kunde var EU selv, som gennem forhåndsftaler lovede at aftage produkterne, før de blev lanceret.

Covid-19-krisen var en exceptionel situation. Men hvad hvis våben- eller vindmøllefabrikanter om få år tjener styrtende på de produkter, som EU nu lover at støtte udviklingen af?

I takt med, at industripolitik trænger ind i stadig flere økonomiske områder, må det forventes, at diskussionen af, hvad prisen er for offentlig støtte, bliver mere central.

Det er den pris, der forhandles om i disse år, og som beskætningen af de overnormale profitter antyder, kan det få grundlæggende betydning for EU's fremtidige opbygning.