



6.12.2023

# Vil EU's finanspolitiske spilleregler spænde ben for den grønne og digitale omstilling?

EU skal diskutere sine finanspolitiske spilleregler d. 8. december i år. Det er nødvendigt at reformere reglerne, men der er svære dilemmaer forbundet med det - og særligt Tyskland er under pres.

## Skrevet af

**Jan Høst Schmidt**

📞 +4553762708

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

## Kontakt



**Jan Høst Schmidt**

📞 +4553762708

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

# Resume

*EU's finansministre sigter mod enighed om en opdatering af EU's finanspolitiske spilleregler den 8. december i år. De nye spilleregler er nødvendige for at få bragt bedre kontrol over den offentlige gældsudvikling i mange EU-lande. Men reglerne risikerer også at svække en række EU-landes muligheder for at yde støtte til Ukraines forsvarskamp og genopbygning, øge forsvarsudgifterne og investere i grøn og digital omstilling. En ny dom fra den tyske forfatningsdomstol fratager i første omgang den tyske regering muligheden for at finansiere sit nationale bidrag til EU's udfordringer via fonde uden for budgettet, og den risikerer sammen med de nye spilleregler at spænde ben for den grønne og digitale omstilling pga. en stram finanspolitik i Tyskland og resten af EU.*

Den 8. december håber EU's finansministre at nå til enighed om nye finanspolitiske spilleregler for EU. Danmark har ifølge Financial Times spillet en rolle for at skabe grundlaget for et kompromis under det spanske formandskab inden udgangen af i år. Håbet er, at reglerne kan vedtages formelt i løbet af det belgiske formandskab.[1](#)

EU's finanspolitiske spilleregler har været sat ud af kraft – først under coronakrisen og siden på grund af krigen i Ukraine. Fra 2024 træder reglerne i princippet i kraft igen. Der er dog bred enighed om, at de eksisterende EU-regler mangler politisk gennemslagskraft: De giver liden økonomisk mening, de er komplicerede, og de kan føre til behov for drastiske spareøvelser i en række medlemslande, hvis de genindføres for 2024 og fremefter i deres nuværende form.[2](#)

I lyset af tysk-fransk enighed om et kompromis for både EU's energinet og for de fremtidige finanspolitiske spilleregler tydede meget på en mulighed for politisk enighed på EU-finansministtermødet den 8. december 2023.[3](#)

Men den 15. november 2023 afgjorde den tyske forfatningsdomstol, at den tyske regering forbrød sig mod forfatningen, da den anvendte ubrugte lånemidler fra en særlig corona-fond til at finansiere investeringer i grøn og digital omstilling. Årsagen er det tyske forfatningsbestemte krav om stram budgetføring (den såkaldte "gældsbremse"), som begrænser det offentlige årlige gældsoptag til maksimalt 0,35 pct. af Tysklands BNP. Den tyske regering har set sig nødsaget til at erklære en nødsituation med bagudvirkende kraft for at kunne suspendere gældsbremsen for 2023, så man kan sikre lovligheden af de penge fra 2023-budgettet, der allerede er brugt. Man har imidlertid endnu ikke fundet løsninger for fremtidige budgetter[4](#), og

den tyske rigsrevision, *Bundesrechnungshof*, har også sået tvivl om løsningen for 2023.[5](#)

For EU som helhed kan det ikke udelukkes, at situationen i Tyskland efter Forfatningsdomstolens afgørelse kan få negative konsekvenser for den grønne og digitale omstilling – dels fordi EU's største økonomi efter dommen fremover møder en uventet budgetbegrænsning, dels fordi eventuelle restriktive EU-spilleregler også risikerer at ramme den grønne og digitale omstilling i resten af EU.

Dette brief giver en kort oversigt over hovedproblemerne i de igangværende forhandlinger og nogle af de økonomisk-politiske konsekvenser af forskellige finanspolitiske spilleregler i EU. Briefet supplerer tidligere briefs fra Tænk tanken Europa.[6](#)

## **Kommissionens forslag til ændrede finanspolitiske spilleregler fokuserer på gældsreduktion**

Kommissionens reformforslag fra april 2023 for de finanspolitiske spilleregler indeholder følgende nye hovedelementer:[7](#)

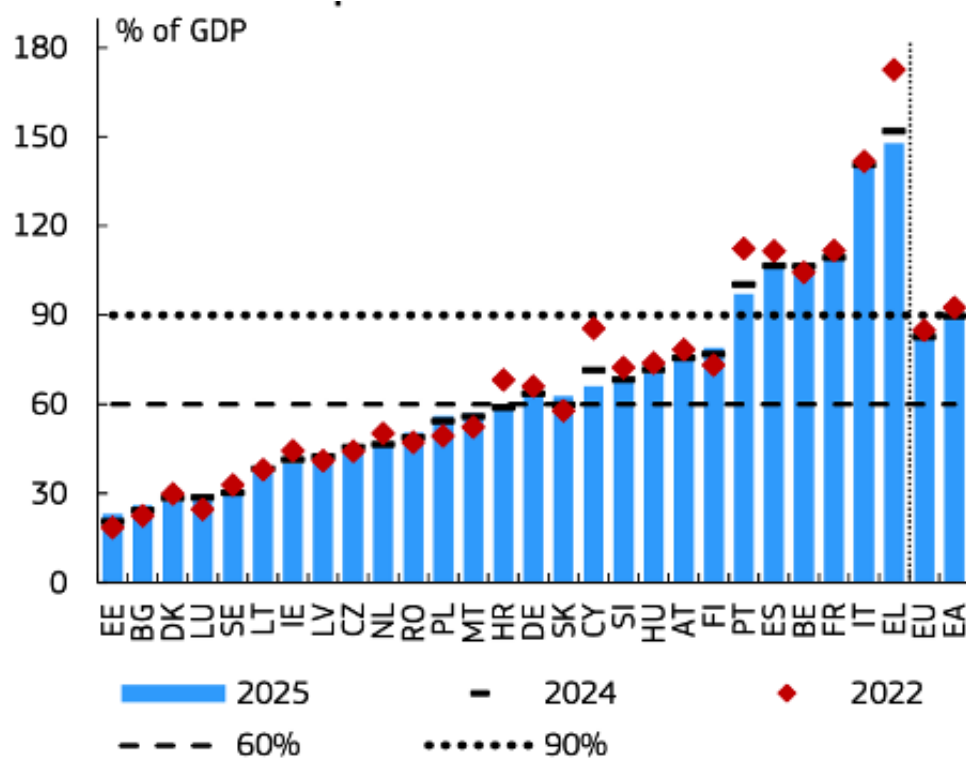
- Kommissionen forhandler bilateralt med lande, som har budgetproblemer – underskud over 3 pct. af BNP og/eller gæld over 60 pct. – om en 4-årig budgetkorrektur for at bringe gælden ned på et holdbart niveau. Korrektionsperioden kan forlænges til 7 år på betingelse af, at der foretages strukturreformer.
- Budgetkorrektionen skræddersys til situationen i det pågældende medlemsland. Der fokuseres på en reduktion af den offentlige gæld tilpasset det enkelte lands økonomiske situation via numeriske udgiftsmål. Disse udgiftsmål er nettoudgifter efter fradrag af EU-støtte midler som strukturfonde og Genopretningsfonden inklusive nationale budgetmidler til disse investeringer. Hermed gives et incitament til EU-finansierede offentlige investeringer.
- Forslaget indfører også krav om, at gælden skal være lavere ved planens sluttidspunkt i forhold til udgangspunktet, og at budgettilpasningen for 7-årige planer sker i de første 4 år af planen. Derudover indføres et krav om en årlig budgetkorrektur på minimum 0,5 pct. af BNP, så længe landet har et budgetunderskud over 3 pct.

Ifølge Kommissionen fører forslaget til en mere økonomisk rationel proces med større transparens om den planlagte korrektion via numeriske udgiftsmål. Planen hviler på en forhandling mellem medlemslandet og Kommissionen. Forhandlingerne er tænkt som at medføre større nationalt ejerskab og dermed national medvirken til overholdelse i form af pres fra det nationale parlament, eksperter og et nationalt uafhængigt finanspolitisk råd, som kan bidrage til at kaste mere lys over forløbet for planen.[8](#)

## **Krig og covid lægger pres på den offentlige gæld og budgetunderskuddene**

For at undgå en økonomisk tilbagegang og en energikrise i kølvandet på Covid-pandemien og krigen i Ukraine voksede den offentlige gæld i EU i forhold til BNP fra 79,4 pct. i 2019 til 91,7 pct. i 2020, hvorfra den er faldet til knap 85 pct. i 2022.[9](#) Der er stadig store forskelle mellem landene. Seks lande har udsigt til en gæld over 90 pct. af BNP i 2025, jf. figur 1., hvilket ifølge Kommissionen understreger behovet for en reduktion af gælden hos en række medlemslande, når de finanspolitiske spilleregler igen tages i anvendelse.

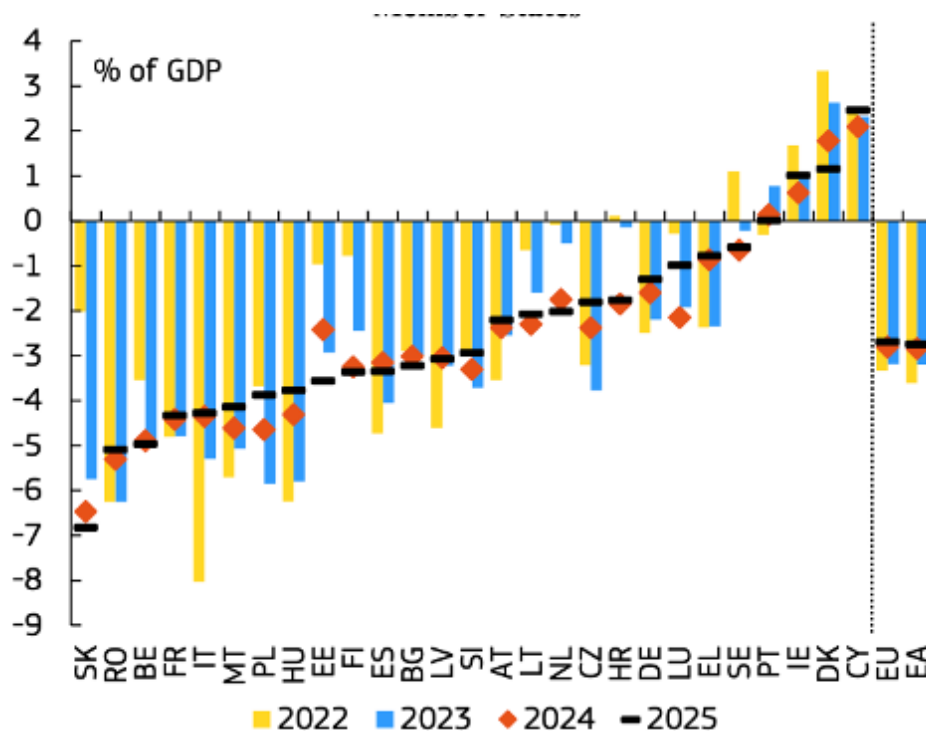
**Figur 1. Den offentlige gæld nærmer sig 90 pct. af BNP i EU**



Kilde: EU-Kommissionen. Autumn 2023 forecast.

Budgetunderskuddene i en række lande forventes reduceret i perioden fra 2022 til 2025. Men 12 lande har underskud over traktatens krav om højst 3 pct. af BNP, jf. figur 2.

**Figur 2. Budgetunderskud i 2025 forventes at overstige 3 pct. af BNP i 12 lande**



Kilde: EU-Kommissionen. Autumn 2023 forecast.

## Kommissionen anbefaler EU-landene at konsolidere de offentlige finanser for 2024-25

Kommissionen forventer, at de offentlige investeringers andel af BNP i EU-landene vil stige fra 3 pct. i 2019 til 3,5 pct. i 2025. Omkring halvdelen af stigningen vil være investeringer finansieret af EU-budgettet, ikke mindst Genopretningsfonden, så hovedparten af medlemslandene vil bruge mere på offentlige investeringer i pct. af BNP, end de gjorde før pandemien.<sup>10</sup> Det understreger betydningen af at opgøre udgiftsretningslinjerne eksklusive EU-finansierede investeringer inklusive de nationale bidrag hertil for at fastholde en stigning i de offentlige investeringer til for eks. grøn og digital omstilling.

Kommissionen har i de årlige økonomisk-politiske anbefalinger for 2024 til medlemslandene, det såkaldte europæiske semester, i overensstemmelse med sit forslag til nye finanspolitiske spilleregler peget på behovet for en konsolidering af de offentlige finanser. Det skal ske via reduktion af energisubsidier og reformer, som kan forøge økonomiernes vækst og føre til grøn og digital omstilling. Kommissionen peger

derfor på behovet for en hurtigere udrulning af aftalte investeringer og reformer i genopretningsplanerne for at fastholde højere offentlige investeringer.[11](#)

Kommissionens udmelding om behovet for mere holdbare offentlige finanser er på linje med advarsler fra IMF og internationale økonomer om risiko for en stigning i den i forvejen historisk høje gæld for en række store vestlige økonomier inklusive USA, Frankrig, Italien, UK, Japan og Canada. Sammen med udsigt til lav vækst og eventuelt stigende renter kan gælden komme ud af kontrol.[12](#)

## **Kritik af Kommissionens forslag til finanspolitiske spilleregler fra Europa-Parlamentet og økonomiske tænketanke**

Europa-Parlamentet er nået til enighed om sin position på Kommissionens forslag til ændrede finanspolitiske spilleregler. Udover en række tekniske krav om større klarhed om den af Kommissionen foreslåede metode til at vurdere holdbarheden af et lands gæld sammen med en styrkelse af Parlamentets rolle i udarbejdelse af anbefalinger til landene, så ønsker Parlamentet en opblødning af to numeriske "safe-guards" – kravet om en lavere gældsrate ved udgangen af planernes periode erstattes af et krav om stabilisering af gælden, og kravet om en lavere vækst i nettoudgifterne end landets potentiale vækst skal udgå.[13](#) To krav som har været vigtige for en række lande, herunder Tyskland og Danmark jf. nedenfor.

En række tænketanke billiger Kommissionens fokus på holdbarheden i den offentlige gæld. Men de kritiserer Kommissionens forslag for at føre til for rigide stramninger af finanspolitikken, hvilket kan føre til for voldsomme opbremsninger af økonomierne i EU som under finanskrisen og kan ramme den grønne og digitale omstilling.[14](#)

En rapport fra den britiske tænketank New Economics Foundation kritiserer både Kommissionens og det tyske forslag til ændrede budgetregler. Kritikken peger på, at reglerne vil hindre nødvendige grønne investeringer frem mod 2030. Beregningerne er bl.a. baseret på et lækket Kommissionsdokument om 'Debt Sustainability Analysis'. Den britiske tænketank anslår, at de gældsramte EU-lande vil mangle 135 mia. euro årligt frem mod 2030 til investeringer til grøn omstilling.[15](#) Det har ikke været muligt at efterprøve disse beregninger, herunder om de tager højde for netto-udgiftsprincippet, og Kommissionen vil ikke kommentere på beregninger baseret på

et lækket dokument. Men den beregnede manko svarer til 27 pct. af de samlede offentlige investeringer i EU for 2022.[16](#)

## Medlemslandene er kommet nærmere et kompromis

I foråret 2023 gav de tre store EU-lande udtryk for deres uenighed omkring Kommissionens forslag. Tyskland ønskede større vægt på numeriske gældsreduktioner og klare udgiftsregler, mens Frankrig ønskede mere fleksible regler, og Italien ville have mere plads til investeringer i de offentlige finanser.[17](#)

På det seneste har flere iagttagere peget på en højere og højere grad af enighed, så der skulle være en mulighed for at nå et generelt politisk kompromis mellem medlemslandene, som kan danne rammen for et færdigt regelsæt i løbet af foråret 2024 inden valget til Europa-Parlamentet i juni 2024. Undervejs har også Danmark spillet en positiv rolle i forhandlingerne ved at bygge bro mellem budgethøge som Tyskland, Holland og Danmark på den ene side og de sydlige lande og Frankrig på den anden side. Senest har det spanske formandskab spillet ud med et forslag om en gennemsnitlig årlig gældsreduktion i forhold til BNP på 1 pct. for en længere årrække. Hvor kompromisset lander, og om gennembruddet mellem landene kan opnås på finansministtermødet den 8. december d.å. vides endnu ikke.[18](#)

## Forfatningsdomstolen i Karlsruhe sender den tyske regering til tælling

Tyskland har længe haft en ophedet national debat om sine egne spilleregler, den såkaldte gældsbremse, hvor den liberale finansminister, Christian Lindner har været budgethøgen i modsætning til de andre regeringspartier, det socialdemokratiske SPD og De Grønne.[19](#)

Gældsbremsen blev suspenderet under først Covid-pandemien og herefter i 2022 pga. krigen i Ukraine. I den forbindelse har den tyske regering opbygget diverse fonde uden for det årlige budget baseret på lånoptagelse til krisehjælp, grøn omstilling og øgede forsvarsudgifter. Ideen var at bruge disse midler i løbet af budgetårene 2023-2025 og på den måde komme uden om besparelser på andre udgiftsområder eller skatteforhøjelser for at finansiere de øgede udgifter.[20](#)

Efter den tyske forfatningsdomstols afgørelse den 15. november 2023 om krav om en mere striks overholdelse af gældsbremsen, er den tyske regering næsten gået i koma iflg. visse politiske iagttagere. Finansminister Lindner har fået vedtaget en suspension af gældsbremsen for 2023, men har understreget, at den skal overholdes igen i 2024.[21](#) Derudover vil det være uholdbart, hvis fremtidige budgetter er afhængige af, om gældsbremsen kan suspenderes eller ej. Ved hver suspension løber Tyskland samtidig risikoen for endnu en retssag.[22](#) Det er i skrivende stund også uvist, om det justerede budget for 2023 holder vand.[23](#)

## **Tysk stramning af finanspolitikken risikerer at ramme EU's økonomiske vækst og omstilling**

Iflg. tænketanken Bruegel har den tyske regerings en række muligheder for at finde løsninger på Tysklands selvskabte problem, den tyske gældsbremse, efter forfatningsdommen. Regeringens tre partier kan blive enige om både fornuftige besparelser, skatteforhøjelser og andre finansieringsmåder og dermed sikre offentlige investeringer til grøn og digital omstilling, til støtte til ny industripolitik og til flere udgifter til forsvaret.[24](#)

Men det bliver ikke politisk nemt. Den tyske kansler Olaf Scholz (SPD) hævder, at det er nødvendigt at fastholde en tysk investeringsstrategi, men indrømmer, at det bliver sværere for enhver fremtidig regering at gennemføre den nødvendige politik efter Karlsruhe-dommen.[25](#) Det gør det også, fordi tyske meningsmålinger efter dommen i Karlsruhe viser, at et flertal af tyskerne på 61 pct. ønsker at fastholde den tyske gældsbremse, og 57 pct. ønsker, at regeringen skal spare.[26](#)

Samtidig står regeringen i det dilemma, at finansminister Lindners liberale FDP har gjort til en betingelse for sin regeringsdeltagelse, at gældsbremsen overholdes, mens både De Grønne og SPD baserer deres regeringsdeltagelse på, at der bliver lavet investeringer i grøn omstilling og socialpolitiske tiltag – for nylig har den grønne økonomiminister Robert Habeck kaldt den "utidssvarende" og krævet en reform.[27](#)

Følges denne sparelinje i Tyskland kan det føre til en lavere økonomisk vækst i både Tyskland og EU. Stramningen i Tyskland og den negative økonomiske konsekvens heraf for resten af EU risikeres at følges af en stramning af finanspolitikken i en række EU-lande som følge af nye finanspolitiske spilleregler for EU som helhed. Det er ikke

ligefrem det, som EU har brug for i en situation, hvor man står over for udfordringer som grøn og digital omstilling, behov for støtte til Ukraine og for øgede forsvarsudgifter.

---

1[www.ft.com/content/18df3cee-3ad3-4b8d-9631-04b7ffa06cfc](http://www.ft.com/content/18df3cee-3ad3-4b8d-9631-04b7ffa06cfc)  
2[Ibid.](#) og [www.boeckler.de/en/faust-detail.htm](http://www.boeckler.de/en/faust-detail.htm). Se også [thinkeuropa.dk/brief/2022-02-vender-eu-tilbage-til-stabilitets-og-vaekstpagten-i-nuvaerende-form-risikerer-vi-en](http://thinkeuropa.dk/brief/2022-02-vender-eu-tilbage-til-stabilitets-og-vaekstpagten-i-nuvaerende-form-risikerer-vi-en)  
3[www.politico.eu/article/its-the-moment-of-truth-for-eu-fiscal-reform/](http://www.politico.eu/article/its-the-moment-of-truth-for-eu-fiscal-reform/)  
4[www.ft.com/content/c0d9c754-a9c0-415c-bdaf-03af3bf191aa](http://www.ft.com/content/c0d9c754-a9c0-415c-bdaf-03af3bf191aa)  
5[www.tagesschau.de/inland/innenpolitik/nachtragsaushalt-haushaltsausschuss-anhoerung-100.html](http://www.tagesschau.de/inland/innenpolitik/nachtragsaushalt-haushaltsausschuss-anhoerung-100.html)  
6[thinkeuropa.dk/brief/2022-02-vender-eu-tilbage-til-stabilitets-og-vaekstpagten-i-nuvaerende-form-risikerer-vi-en](http://thinkeuropa.dk/brief/2022-02-vender-eu-tilbage-til-stabilitets-og-vaekstpagten-i-nuvaerende-form-risikerer-vi-en)  
7[economy-finance.ec.europa.eu/publications/new-economic-governance-rules-fit-future\\_en](http://economy-finance.ec.europa.eu/publications/new-economic-governance-rules-fit-future_en)  
8[Ibid.](#)  
9[dashboard.tech.ec.europa.eu/qs\\_digit\\_dashboard\\_mt/public/sense/app/667e9fba-eea7-4d17-abf0-ef20f6994336/sheet/2f9f3ab7-09e9-4665-92d1-de9ead91fac7/state/analysis](http://dashboard.tech.ec.europa.eu/qs_digit_dashboard_mt/public/sense/app/667e9fba-eea7-4d17-abf0-ef20f6994336/sheet/2f9f3ab7-09e9-4665-92d1-de9ead91fac7/state/analysis)  
10[economy-finance.ec.europa.eu/system/files/2023-11/ip258\\_en\\_2.pdf](http://economy-finance.ec.europa.eu/system/files/2023-11/ip258_en_2.pdf)  
11[commission.europa.eu/publications/2024-european-semester-autumn-package\\_en](http://commission.europa.eu/publications/2024-european-semester-autumn-package_en); [www.ft.com/content/2467b55a-1c79-4e4a-b670-beec56132137](http://www.ft.com/content/2467b55a-1c79-4e4a-b670-beec56132137) og [www.politico.eu/article/commissions-spending-guidance-for-next-year-locks-in-ongoing-reform/](http://www.politico.eu/article/commissions-spending-guidance-for-next-year-locks-in-ongoing-reform/)  
12[www.ft.com/content/dcc702cb-0eec-4ac8-a0b8-c911a0b4f180](http://www.ft.com/content/dcc702cb-0eec-4ac8-a0b8-c911a0b4f180)  
13[www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS\\_BRI\(2023\)747906](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2023)747906)  
14[www.bruegel.org/blog-post/european-union-fiscal-rules-better-system-feasible](http://www.bruegel.org/blog-post/european-union-fiscal-rules-better-system-feasible) ; [www.bruegel.org/analysis/fixing-germanys-fixes-european-commissions-fiscal-governance-proposal](http://www.bruegel.org/analysis/fixing-germanys-fixes-european-commissions-fiscal-governance-proposal) ; [www.boeckler.de/en/faust-detail.htm](http://www.boeckler.de/en/faust-detail.htm) og [neweconomics.org/2023/08/new-eu-fiscal-rules-jeopardise-investment-needed-to-combat-climate-change](http://neweconomics.org/2023/08/new-eu-fiscal-rules-jeopardise-investment-needed-to-combat-climate-change)  
15[neweconomics.org/2023/08/new-eu-fiscal-rules-jeopardise-investment-needed-to-combat-climate-change](http://neweconomics.org/2023/08/new-eu-fiscal-rules-jeopardise-investment-needed-to-combat-climate-change)  
16[dashboard.tech.ec.europa.eu/qs\\_digit\\_dashboard\\_mt/public/sense/app/667e9fba-eea7-4d17-abf0-ef20f6994336/sheet/2f9f3ab7-09e9-4665-92d1-de9ead91fac7/state/analysis](http://dashboard.tech.ec.europa.eu/qs_digit_dashboard_mt/public/sense/app/667e9fba-eea7-4d17-abf0-ef20f6994336/sheet/2f9f3ab7-09e9-4665-92d1-de9ead91fac7/state/analysis)  
17[www.ft.com/content/913966b4-0a1f-47f2-b06a-9d5ce7b52644](http://www.ft.com/content/913966b4-0a1f-47f2-b06a-9d5ce7b52644)  
18[www.ft.com/content/18df3cee-3ad3-4b8d-9631-04b7ffa06cfc](http://www.ft.com/content/18df3cee-3ad3-4b8d-9631-04b7ffa06cfc) og [www.politico.eu/article/its-the-moment-of-truth-for-eu-fiscal-reform/](http://www.politico.eu/article/its-the-moment-of-truth-for-eu-fiscal-reform/)

---

19[www.reuters.com/markets/europe/how-budget-ruling-will-affect-german-finances-coalition-2023-11-15/](https://www.reuters.com/markets/europe/how-budget-ruling-will-affect-german-finances-coalition-2023-11-15/)[www.politico.eu/newsletter/berlin-bulletin/the-most-german-crisis-ever/](https://www.politico.eu/newsletter/berlin-bulletin/the-most-german-crisis-ever/) og [www.ft.com/content/c0d9c754-a9c0-415c-bdaf-03af3bf191aa](https://www.ft.com/content/c0d9c754-a9c0-415c-bdaf-03af3bf191aa)

20ibid.

21[www.zeit.de/politik/deutschland/2023-12/haushalt-debatte-christian-lindner-schuldenbremse](https://www.zeit.de/politik/deutschland/2023-12/haushalt-debatte-christian-lindner-schuldenbremse)

22[www.ft.com/content/c0d9c754-a9c0-415c-bdaf-03af3bf191aa](https://www.ft.com/content/c0d9c754-a9c0-415c-bdaf-03af3bf191aa)

23[www.tagesschau.de/inland/innenpolitik/nachtragsaushalt-haushaltsausschuss-anhoerung-100.html](https://www.tagesschau.de/inland/innenpolitik/nachtragsaushalt-haushaltsausschuss-anhoerung-100.html)

24[www.bruegel.org/first-glance/bypassing-german-debt-brake-and-continuing-climate-spending](https://www.bruegel.org/first-glance/bypassing-german-debt-brake-and-continuing-climate-spending)

25[www.ft.com/content/5e943881-9368-47f1-9c99-b271e5396e1c](https://www.ft.com/content/5e943881-9368-47f1-9c99-b271e5396e1c)

26[www.spiegel.de/politik/deutschland/schuldenbremse-mehrheit-der-deutschen-ist-laut-spiegel-umfrage-gegen-abschaffung-a-fae2b934-eb2b-4c6a-80b6-9479ae7a30b5](https://www.spiegel.de/politik/deutschland/schuldenbremse-mehrheit-der-deutschen-ist-laut-spiegel-umfrage-gegen-abschaffung-a-fae2b934-eb2b-4c6a-80b6-9479ae7a30b5)

27[www.handelsblatt.com/politik/deutschland/parteitag-gruene-stellen-sich-gegen-schuldenbremse-passt-nicht-mehr-in-die-zeit/29520162.html](https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/parteitag-gruene-stellen-sich-gegen-schuldenbremse-passt-nicht-mehr-in-die-zeit/29520162.html)