

6.12.2023

Hvad kan et ukrainsk EU-medlemskab koste Danmark?

Hvad vil et ukrainsk EU-medlemsskab betyde for EU's budget, samt medlemslandene, og særligt Danmarks, nettobidrag til budgettet? Det vil dette brief forsøge at give et bud på.

Skrevet af

Anders Overvad

I takt med at debatten om Ukraines eventuelle medlemskab af EU intensiveres, begynder der også at komme fokus på, hvad et ukrainsk medlemskab vil betyde for EU's budget.

Ukraine er blandt de fattigste lande, der har opnået kandidatstatus i EU, og derfor vil det også være forventeligt, at Ukraine, både før og efter et eventuelt medlemskab af EU, vil være en nettomodtager af midler fra EU's budget. Derudover er der spørgsmålet om, hvorvidt landet er klar til at påtage sig de økonomiske omkostninger et medlemskab medfører.

Senest har vi set, hvordan traditionelt stærke Ukraine-støtter, såsom Polen og andre medlemslande¹, der deler grænse med Ukraine, har bedt om midlertidige restriktioner på eksporten af ukrainsk korn, da den billige korn har påvirket de polske og andre landmænds indtægter.² Derfor er der også en vis risiko for, at et tab af EU-midler for nuværende nettomodtagere kan føre til skepsis når optagelsen af Ukraine kommer nærmere.

Dette brief vil belyse konsekvenser af et ukrainsk medlemskab for landenes bidrag under det nuværende budget. Det er dog vigtigt at understrege, at en udvidelse af EU formentlig vil betyde reformer af EU's politikker og budget, herunder for eksempel landbrugspolitikken – hvorfor den præcise omkostning er svær at estimere.

Svært at sætte tal på bidrag til Ukraine

I en artikel fra den estiske tænketank ICDS estimeres det samlede nettobidrag til Ukraine efter et medlemskab af EU at kunne blive på 18,9 mia. euro om året.^{[3](#)} Dette tal er fundet ved at se på udvalgte lande som Polen, Frankrig og Rumæniens modtagelse af landbrugs- og samhørighedsmidler og herefter op- og nedskalere med relevante variable såsom landbrugsstørrelse.

Andre estimater ligger dog højere. En lækket rapport fra Rådets sekretariatet peger på at Ukraine over en syvårig periode vil skulle modtage 186 mia. euro fra EU. Det svarer til en årlig modtagelse på 26,5 mia. euro.^{[4](#)}

Derved tyder de foreløbige estimater på, at Ukraine vil skulle modtage mellem 18,9 mia. euro og 26,5 mia. euro om året. Det er en betragtelig andel, givet EU's årlige budget på ca. 167,8 mia. euro i 2022. Det står derfor klart for de nuværende medlemslande, at når Ukraine skal være medlem af EU, så vil budgettet også skulle redefineres derefter.

De mest ekstreme estimater får, at helt op mod knap 42 pct. af EU's budget vil skulle gå til Ukraine – svarende til lige knap 70 mia. euro.^{[5](#)} Men disse beregninger tager dog kun udgangspunkt i ønsket om økonomisk konvergens, og ser derved ikke på landbrugsstøtten, hvorfor de overvurderer den støtte der skal gå til Ukraine.

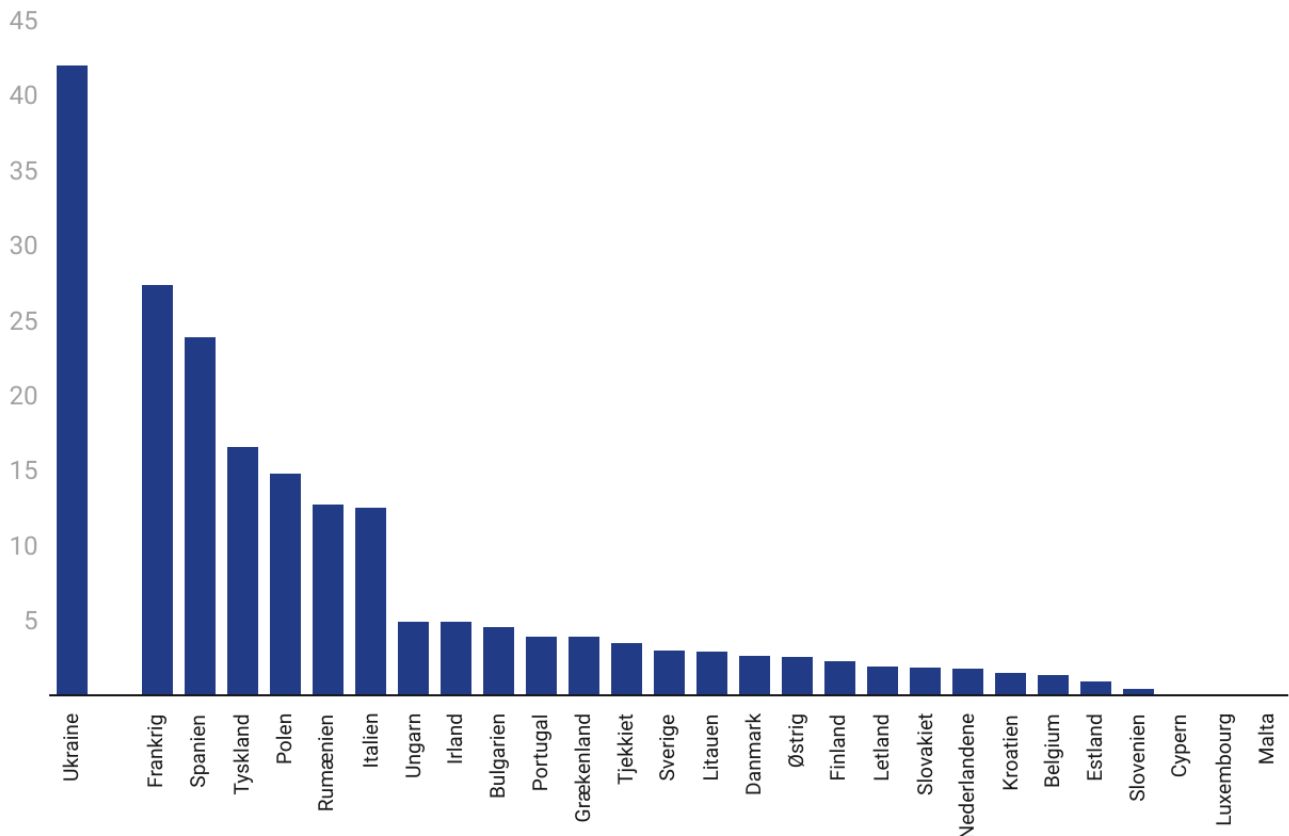
Landbruget besværliggør beregningerne

Som det fremgår af ovenstående, er det særdeles vanskeligt at sætte tal på, hvad et Ukrainisk medlemskab vil skulle koste, for der er rigtig mange variable i spil.

Fokus i debatten har særligt været på landbrugsstøtten, eftersom Ukraine som medlem af EU ville blive det største landbrugsland, målt på areal i EU.^{[6](#)}

Landbrugsjord i EU og i Ukraine

Mio. hektar landbrugsjord



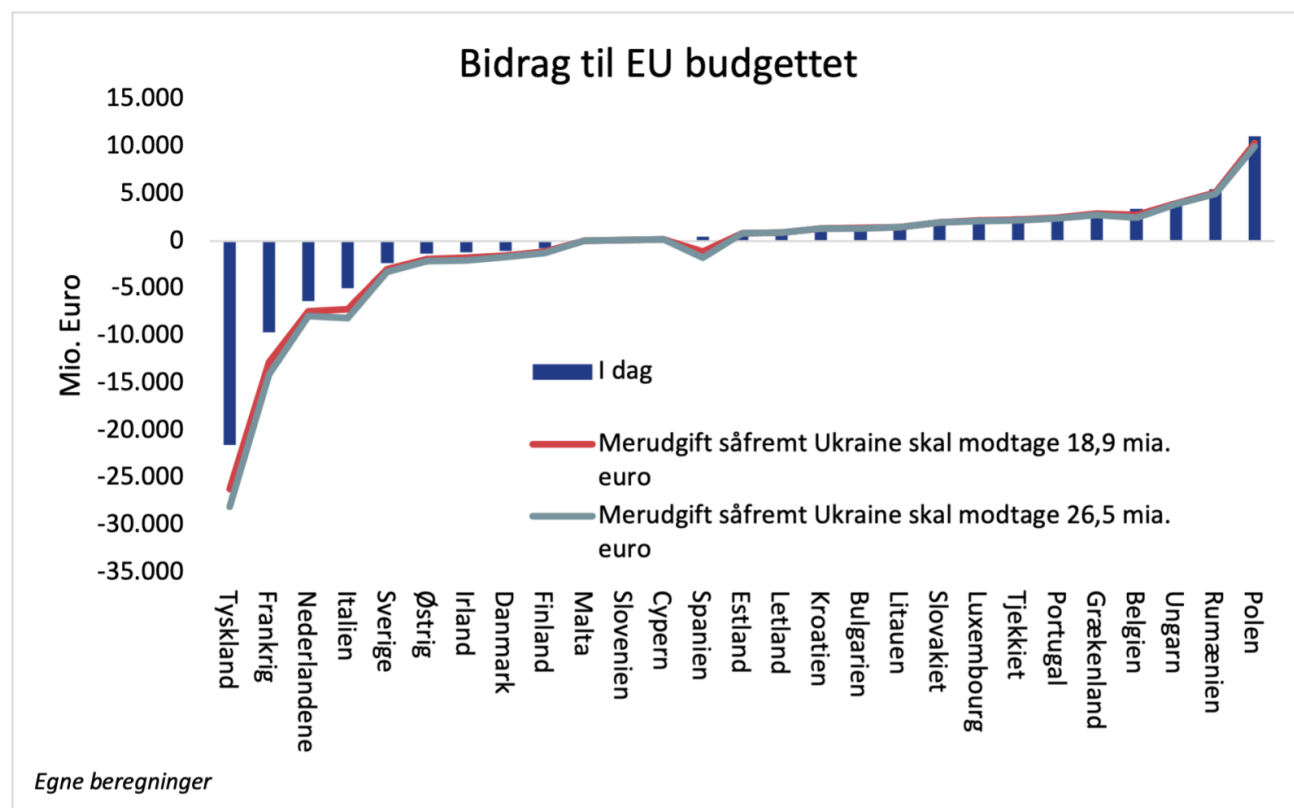
Kilde: Tænk tanken EUROPA på baggrund af Eurostat • Lavet med Datawrapper

Men det er ikke kun arealet, der betyder noget for den landbrugsstøtte EU-landene modtager. Det gør sammensætningen af landbrug også. Særligt antallet af store landbrug vil få en direkte indvirkning på, hvor meget landbrugsstøtte Ukraine vil kunne kvalificere sig til under de nuværende regler.[7](#)

Der er dog også de, som fremhæver, at integrationen af Ukraines landbrug ikke er en større udfordring end under den sidste udvidelse[8](#), men blot fordi det har ladet sig gøre før, behøver det ikke være let. Det er vigtigt at have i mente, at hver gang man justerer i landbrugsstøtten, så vil der opstå et pres for at kompensere i andre dele af EU-budgettet.

Hvordan vil Ukrainske medlemskab påvirke landenes nettobidrag

Tager man udgangspunkt i det nuværende budget og bruger metoden fra ICDS, vil et ukrainsk medlemskab af EU medføre en årlig merudgift på 450. mio. euro. til Danmark.⁹



Den estiske beregning tager dog udgangspunkt i et årligt bidrag til Ukraine på 18,9 mia. euro. Bruger man den samme metode på Rådssekretariatets rapport, der estimerer Ukraines til bidrag af 26,5 mia. euro¹⁰, vokser det årlige danske EU-bidrag til 630 mio. euro.

Selvom beløbet lyder stort, er det relativt til BNP kun en relativt beskeden stigning på mellem 0,12 og 0,17 pct.

Beregninger her viser også, at det eneste EU-land der går fra nettomodtager til nettobidragssyder er Spanien. Derudover fremgår det, at de lande der i dag er nettobidragssydere vil skulle bidrage mere, mens de lande der er nettomodtagere vil skulle modtage mindre.

De relativt store ændringer i nettobidrag for flere medlemslande vil naturligvis lægge et pres på en reform af budgettet.

Overgangsordninger kan sikre en mere gnidningsfri optagelse af Ukraine i EU

For mange lande er der udsigt til betydelige ændringer i nettobidragene, hvorfor det nuværende budget vil skulle ændres for at kunne akkommodere Ukraine i EU.

På ukrainsk side vil der også skulle sættes kraftigt ind for at kunne leve op til både phyto-sanitære krav, klima- og miljøkrav mv. fra EU. Gøres EU's landbrugspolitik mere grøn, vil Ukraines indfasning her også ske mere gradvist.

EU har historiske erfaringer fra tidligere udvidelser med overgangsordninger. Dette kan både gøres i forhold til strukturfondsmidlerne, men også på landbrugsstøtten, så omfordelingen af EU's budget gradvist fases ind, og overgangen derfor går mere ubemærket hen.

Dertil bør det også fremhæves, at Ukraine igennem sit medlemskab potentielt står overfor en kraftig vækst årene efter krigens afslutning, også fordi de ved optagelsen af det indre markeds regulering bliver mere interessante som outsourcing land. Det vil kunne gøre det samlede nettobidrag til

Ukraine mindre, og vil også mindske de forventede EU-bidrag til genopbygningen, idet ukrainernes mulighed for egenfinansiering øges.

Bilag

Tabel 1:

	2022 Nettobidrag fra EU-budgettet	Merudgift såfremt Ukraine skal modtage 18,9 mia. euro	Merudgift såfremt Ukraine skal modtage 26,5 mia. euro
Tyskland	-21.545	4.623	6.516
Frankrig	-9.584	3.156	4.448
Nederlandene	-6.291	1.130	1.593
Italien	-4.918	2.287	3.223
Sverige	-2.306	665	937
Østrig	-1.314	533	751

Irland	-1.156	599	844
Danmark	-1.036	449	633
Finland	-759	317	447
Malta	109	19	27
Slovenien	229	69	97
Cypern	239	32	45
Spanien	494	1.586	2.235
Estland	880	41	58
Letland	994	45	63
Kroatien	1.450	79	111
Bulgarien	1.489	94	132
Litauen	1.583	79	111
Slovakiet	2.148	128	180
Luxembourg	2.304	92	130
Tjekkiet	2.648	329	464
Portugal	2.811	285	402
Grækenland	3.166	247	348
Belgien	3.445	655	923
Ungarn	4.220	189	266
Rumænien	5.496	340	479
Polen	11.141	784	1.105

1ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_4497

2www.politico.eu/article/poland-hungary-slovakia-extend-grain-bans-despite-blocs-lift/

3icds.ee/wp-content/uploads/dlm_uploads/2023/09/2023_17_PolicyPaper_web.pdf

4www.ft.com/content/a8834254-b8f9-4385-b043-04c2a7cd54c8

5www.brookings.edu/articles/want-ukraine-in-the-eu-youll-have-to-reform-the-eu-too/

6ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php; wdc.org.ua/en/node/29

7twitter.com/jfkirkegaard/status/1709473644047401011

8www.altinget.dk/foedevarer/artikel/ukraine

9icds.ee/wp-content/uploads/dlm_uploads/2023/09/2023_17_PolicyPaper_web.pdf

10www.ft.com/content/a8834254-b8f9-4385-b043-04c2a7cd54c8