
FOLKETINGET



Europaudvalget, Finansudvalget og Skatteudvalget

EU-konsulenten

Offentlig

Til: Udvalgenes medlemmer
Dato: 16. februar 2018

Kontaktperson:

Morten Knudsen (3695)

Juncker: EU-budget bør matche EU's høje politiske ambitioner

EU bør have et budget for perioden 2021-2027, som er tilstrækkeligt stort til, at det fuldt ud kan finansiere EU's politiske prioriteter. Sådan udtrykker Kommissionen det i et debatoplæg til det uformelle topmøde mellem stats- og regeringscheferne for EU-27, der finder sted i Bruxelles den 23. februar¹. Ifølge EU's budgetkommissær, Günther Oettinger, betyder det, at EU's flerårige budget for perioden efter 2020 bør øges til mellem 1,1 og 1,2 pct. af EU's samlede BNI, hvor det i dag ligger på 1,0 pct.²

Hvor stort et budget Kommissionen vil foreslå, når den fremlægger sit forslag til den kommende flerårige finansielle ramme (FFR) den 2. maj, vil dog afhænge af ambitionsniveauet hos EU's ledere på de forskellige politikområder. Vil lederne f.eks. have en europæisk kystvagt med 1.200 medarbejdere til 4 mia. euro som i dag, eller vil man have en fuldt udbygget kystvagt med 100.000 EU-ansatte til 150 mia. euro, spørger Kommissionen i debatoplægget.

Selv om Kommissionen gerne vil have et større flerårigt budget for perioden efter 2020, åbner den alligevel i sit udspil op for at skære i EU's to største udgiftsområder, nemlig samhørighedspolitikken og landbrugspolitikken. Til gen-

¹ Se Kom(2018)0098 af 14. februar 2018.

² Hvis Storbritanniens andel fratrækkes, vil den flerårige finansielle ramme for 2014-2020 dog ligge på 1,13 pct. af BNI.

gæld vil den bruge flere penge på de nye politiske prioriteter, som blev skubbet frem i forreste række af EU's stats- og regeringschefer i Bratislavaerklæringen³ i 2016 og Romerklæringen i 2017. Det drejer sig om områder som sikkerhed og migration, forsvarsunionen og vækstorienterede politikker såsom forskning og udvikling, transeuropæiske netværk, ungdom, m.v.⁴

Endelig foreslår Kommissionen, at EU-landene reformerer EU's indtægtssystem og afskaffer de eksisterende rabatordninger, som bl.a. Danmark, Tyskland, Sverige, Holland og Østrig nyder godt af i dag under den flerårige finansielle ramme for 2014-2020.

Kommissionens debatoplæg er ikke et færdigt udspil til EU's kommende flerårige budget. Kommissionen opstiller i oplægget forskellige scenarier for udviklingen i EU's udgifter på nogle få udvalgte områder inden for EU's nye prioriteter samt inden for samhørighedspolitikken og landbrugspolitikken, som i dag er EU's to største udgiftsområder. Hvor meget, der konkret skal afsættes på hvert enkelt område, vil ifølge Kommissionen komme til at afhænge af ambitionsniveauet hos EU-landenes stats- og regeringschefer og Europa-Parlamentet, som sammen skal vedtage det flerårige budget.

Reform af udgiftssiden i den flerårige finansielle ramme for 2021-2027

I. Færre penge til landbrug og samhørighed

Kommissionen åbner med sit oplæg op for at skære i midlerne til EU's to største udgiftsområder, nemlig samhørighedspolitikken og landbrugspolitikken, som i dag tilsammen koster ca. 790 mia. euro. Det svarer til mere end 70 pct. af EU's samlede udgifter i perioden 2014-2020.

Samhørighedspolitikken

³ Bratislavaerklæringen blev vedtaget af stats- og regeringscheferne den 26. september 2016, hvor de lovede EU's borgere at prioritere emner som migration og de ydre grænser, intern sikkerhed og ekstern sikkerhed og forsvar samt økonomisk og social udvikling og unge.

⁴ Kommissionens debatoplæg følger således nøje Montigruppens anbefalinger om, at EU's budget i højere grad skal gå til de politikområder, som skaber den højeste "EU-merværdi" eller til, hvad gruppen betegner som "europæiske offentlige goder", som gavner alle EU-lande. Montigruppen fremhævede her forskning og udvikling samt intern og ekstern sikkerhed som områder med høj potentiel europæisk merværdi, mens landbrugspolitikken og samhørighedspolitikken ikke på samme måde udgjorde et europæisk offentligt gode. Montigruppen blev nedsat af Rådet og Europa-Parlamentet i februar 2014 og bestod ud over formanden, Mario Monti, af ni repræsentanter fra henholdsvis Europa-Parlamentet, Kommissionen og Rådet. Montigruppen leverede sin endelige rapport og anbefalinger i december 2016.

Kommissionen opstiller tre scenarier for EU's udgifter til samhørighedspolitikken, som først og fremmest består af EU's strukturfonde og samhørighedsfonden.

For det første kan EU vælge at fastholde de nuværende 370 mia. euro, som udgør næsten 35 pct. af EU's samlede udgifter under den nuværende flerårige finansielle ramme for 2014-2020.

For det andet kan EU reducere midlerne til samhørighed med 95 mia. euro, hvilket svarer til 8,7 pct. af EU-budgettet. Det kan ifølge Kommissionen gøres ved at afskaffe støtten til EU's mere udviklede regioner i Østrig, Belgien, Danmark, Finland, Frankrig, Tyskland, Irland og Holland, Sverige samt en række regioner i Italien og Spanien.

Endelig kan EU vælge at skære midlerne til samhørighed ned med hele 124 mia. euro, hvilket svarer til omkring 11 pct. af budgettet. Det vil betyde, at også støtten til mindre udviklede regioner i f.eks. Frankrig, Italien og Spanien forsvinder.

Landbrugspolitikken

Også støtten til EU's landbrugspolitik bør EU-landene, ifølge Kommissionen, overveje at beskære. EU har i dag afsat ca. 400 mia. euro under den nuværende flerårige finansielle ramme til markedsstøtteordninger, direkte indkomststøtte til landmændene og støtte til udviklingen af landdistrikterne. Kommissionen ser tre mulige scenarier for landbrugsudgifterne på det kommende flerårige budget.

EU kan vælge at fastholde den nuværende støtte på 400 mia. euro til landbruget, hvilket svarer til ca. 37 pct. af den samlede støtte under den nuværende flerårige finansielle ramme.

Den anden mulighed er at reducere støtten med 120 mia. euro, hvilket svarer til hele 30 pct. af den samlede støtte til landbrugspolitikken. Det vil ifølge Kommissionens beregninger indebære en reduktion i den gennemsnitlige landmands indkomst på mere end 10 pct. i en række EU-lande. I særlige sektorer kan faldet blive endnu større.

Endelig ser Kommissionen et scenarie, hvor udgifterne til landbruget skæres med 15 pct., hvilket også kan betyde indkomstnedgang for landmænd i EU.

II. Flere penge til nye politiske prioriteter

Kommissionen lægger i sit debatoplæg op til, at EU i den kommende flerårige finansielle ramme afsætte flere penge til de politiske prioriteter, der blev vedtaget i Bratislava og Rom.

Kontrollen ved EU's ydre grænser

For så vidt angår migration og sikkerhed, opstiller Kommissionen tre forskellige scenarier for, hvor mange midler der skal afsættes til kontrollen ved EU's ydre grænser.

For det første kan EU vælge at satse på en europæisk kystvagt, som udnytter den eksisterende kystvagsordning til det yderste. Det vil ifølge Kommissionen koste 8 mia. euro for perioden (0,8 pct. af FFR).

En anden mulighed er at etablere et fuldt integreret ekstern grænsekontrollsystem med et stående korps af europæiske grænsevagter på 3.000 medarbejdere til 20-25 mia. euro (1,8 – 2,5 pct. af FFR).

Endelig kunne EU også opbygge et fuldt udbygget grænsekontrollsystem med 100.000 EU-medarbejdere og udstyr på niveau med det som myndighederne i USA og Canada har til 150 mia. euro (14 pct. af FFR).

En ægte forsvarsunion

Kommissionen ser også tre mulige scenarier for udviklingen i EU's udgifter til forskning og udvikling på forsvarsområdet, hvis EU skal etablere det, som Kommissionen kalder en ægte forsvarsunion.

Første mulighed er at afsætte 3,5 mia. euro, hvilket ifølge Kommissionen er det mindste beløb, hvis EU overhovedet skal gøre en forskel.

I scenarie 2 foreslår Kommissionen at afsætte 7 mia. euro til co-finansiering af dele af forsvarsindustriens udvikling, som skal være med til at hæve de samlede investeringer i forsvarskapabiliteter på omkring 35 mia. euro i perioden.

Endelig ser Kommissionen det som en mulighed at etablere en særskilt fond på omkring 10 mia. euro, som kan øge EU's evne til understøtte operationer med forsvarsimplikationer.

Mobilitet og unge mennesker

Kommissionen opstiller to mulige scenarier for EU's udgifter til at styrke mobiliteten blandt EU's unge gennem det eksisterende Erasmus+-program, som i dag råder over et budget på 14,7 mia. euro.

Første mulighed er ifølge Kommissionen at fordoble antallet af unge, som skal kunne deltage i Erasmus+, hvilket svarer til 7,5 pct. af EU's unge. Det vil kræve 30 mia. euro.

Den anden mulighed er at give hvert tredje ungt menneske muligheden for at komme ud i Europa med Erasmus+. Det vil koste EU 90 mia. euro.

EU's digitale dagsorden

Kommissionen opstiller også to scenarier for EU's udgifter til fremme af den digitale transformation.

Første mulighed er at fastholde det nuværende udgiftsniveau på 35 mia. euro, som EU har afsat til at understøtte udviklingen af EU's datainfrastruktur og de digitale færdigheder hos borgerne gennem Den Europæiske Regionalfond for Udvikling, rammeprogrammet for forskning og udvikling, Socialfonden og Connection Europe-faciliteten.

Anden mulighed er at fordoble midlerne til den digitale økonomi til 70 mia. euro. Det vil ifølge Kommissionen sikre EU europæisk lederskab inden for områder som supercomputere, næste generations internet, kunstig intelligens, robotteknologi og big data.

Forskning og udvikling

Kommissionen ser tre mulige scenarier inden for forskning og udvikling.

For det første kan EU fastholde det nuværende niveau (eller sænke det). EU bruger i dag tæt på 80 mia. euro på EU's rammeprogram for forskning og innovation, Horisont 2020, i perioden 2014-2020. Det vil dog ifølge Kommissionen underminere Europa-2020-strategiens mål om at investere 3 pct. af EU's BNI i forskning og udvikling.

Anden mulighed er at øge budgettet til forskning med 50 pct., så det kommer op på 120 mia. euro. Det vil ifølge Kommissionen skabe 420.000 nye job inden 2040 og øge EU's BNI med 0,33 pct. i samme periode. Endelig kan EU vælge at fordoble midlerne til forskning og udvikling, så der afsættes 160 mia.

euro, hvilket ifølge Kommissionen vil skabe 650.000 nye job og øge EU's BNI med 0,46 pct. i samme periode.

Støtte til udvikling af ØMU'en

Kommissionen opstiller kun et scenarie for støtten til den styrkelse af ØMU'en, som Kommissionen annoncerede med sin ØMU-pakke fra den 6. december 2017⁵. Kommissionen foreslår her, at der afsættes mindst 25 mia. euro til at understøtte strukturreformer i eurolandene.

Et nyt indtægtssystem

Siden 1988 har EU været finansieret gennem indtægter, som i hovedsagen kommer fra tre forskellige kilder: 1) en vis procentdel af EU-landenes BNI (73,6 pct.), 2) en momsindtægt (13,2 pct.) og 3) told og landbrugsafgifter (12,0 pct.). Langt størstedelen af EU's budget finansieres med andre ord gennem direkte betalinger fra EU-landenes statskasser. Det gør ifølge Kommissionen, at EU-landene er tilbøjelige til at se deres betalinger til EU som en udgift, som skal begrænses mest muligt, frem for at se på den europæiske merværdi, som skabes.

Kommissionen foreslår, at disse indtægter suppleres med nye typer af egne indtægter i den kommende flerårige finansielle ramme, som skal understøtte centrale EU-politikker såsom det indre marked, klimapolitikken og ØMU'en. Kommissionen foreslår til det formål disse fire mulige nye indtægtskilder for EU.

1. Indtægt fra EU's emissionshandelssystem ETS
2. EU-selskabsskat
3. Reformeret momsindtægt
4. Seigniorage eller møntningsgevinst.

Kommissionen erklærer sig dog også åben over for andre af de forslag til nye indtægtskilder, som den såkaldte Montigruppe opstillede i sin rapport fra december 2016. Montigruppen foreslog bl.a., at EU så nærmere på indtægter fra en afgift på finansielle transaktioner (FTT) eller alternativt en afgift på andre

⁵ Se EU-note E15 2017/18 af 8. februar 2018.

finansielle aktiviteter (FAT)⁶, en afgift på CO₂-udledninger, en elektricitetsafgift, en afgift på brændstof til motorkøretøjer eller gennem en beskatning af importerede varer fremstillet i tredjelande med høje emissioner.

Kommissionens forslag til nye egne indtægter

Forslag til ny egenindtægt	Hvor meget kan indtægten indbringe over en 7-årig periode
Indtægt fra EU's emissionshandelsystem ETS	ETS er hjørnestenen i EU's klimapolitik. En del af disse indtægter kunne stilles til rådighed for EU-budgettet. Kommissionen vurderer, at en sådan indtægt kunne generere mellem 7 mia. euro og 105 mia. euro.
EU-selskabsskat	En indtægt baseret på en harmoniseret selskabsskattebase kunne tydeliggøre sammenhængen mellem fordele ved adgangen til det indre marked og finansieringen af EU. Kommissionen vurderer, at en sådan indtægt kunne indbringe mellem 21. mia. euro og 140 mia. euro.
Reformeret momsindtægt	En ny reformeret momsindtægt kunne bygge på en forenklet momsbase. Kommissionen vurderer, at den ligesom den nuværende momsindtægt kan give mellem 105 mia. euro og 140 mia. euro.
Seigniorage eller møntningsgevinst	Seigniorage er betegnelsen for en indtægt, som ECB og eurolandenes centralbanker i dag har på udstedelsen af euro. En sådan indtægt kunne ifølge Kommissionen give mellem 10,5 mia. euro og 56 mia. euro.

Kommissionen foreslår at fastholde de traditionelle egne indtægter fra told og afgifter på sukker og den eksisterende BNI-indtægt for at kunne dække eventuelt manglende indtægter fra de nye indtægtskilder. Kommissionen anbefaler ikke et bestemt mix af de foreslåede indtægter til den fremtidige finansiering af EU.

Slut med rabatter

Kommissionen foreslår i lyset af Storbritanniens beslutning om at forlade EU at afskaffe alle rabatter på indbetalingerne til EU, som dem Tyskland, Holland, Sverige, Østrig og Danmark nyder godt af i dag.

⁶Ti eurolande forhandler i dag om at indføre et forstærket samarbejde om en finansiel transaktionsbeskatning. Spørgsmålet om at gøre skatten til en EU-indtægt er dog ikke længere på bordet.

Med Brexit forsvinder alligevel den britiske rabat, som Margaret Thatcher forhandlede hjem på Fontainebleau topmødet for mere end 30 år siden. Men også rabatterne til Tyskland, Sverige, Østrig og Holland på finansieringen af den britiske rabat forsvinder automatisk med Storbritanniens exit⁷. Hvis disse rabatter forsvinder, må rabatter på BNI-bidraget, som Danmark (130 mio. euro), Sverige (185 mio. euro) og Holland (695 mio. euro) har, også siges at være i fare.

Hvad nu?

Det vil næppe lykkes Kommissionen at få de 27 EU-lande til at tage stilling til de mange svære valg i Kommissions debatoplæg allerede på det uformelle topmøde den 23. februar. Men enighed om det kommende flerårige EU-budget efter 2020 vil ifølge Kommissionen være en lakmusprøve på EU's sammenhængskraft og EU-landenes evne til at agere i en foranderlig verden.

Kommissionen mener desuden, at der er brug for en hurtig beslutning om den kommende flerårige finansielle ramme. Kommissionen har derfor fremrykket offentliggørelsen af det sit endelige forslag fra den 29. maj til den 2. maj. Det vil herefter være op til EU-landenes stats- og regeringschefer i Det Europæiske Råd og Europa-Parlamentet at nå til enighed. Ifølge Kommissionen må der gerne være sket afgørende fremskridt i forhandlingerne inden det vigtige topmøde om EU's fremtid i Sibiu den 9. maj 2019. Det bliver ikke nemt, men med Kommissionens debatoplæg er terningerne kastet.

⁷ Tyskland, Østrig, Sverige og Holland får rabat på finansieringen af den britiske rabat ved kun at skulle betale 25 pct. af deres normale finansieringsandel af Storbritanniens rabat.