



## Small Great Nation

EU-samarbejdet – en god deal for Danmark?

April 2021



# Indholdsfortegnelse

<b>Forord</b>	<b>5</b>
<b>1. Hovedresultater og oplæg til diskussion</b>	<b>7</b>
1.1 Status på EU	8
1.2 Værdien af europæisk samarbejde	9
1.3 Hvad får Danmark ud af EU?	13
1.4 Klimapolitik i EU	15
<b>2. Status på EU</b>	<b>19</b>
2.1 Status på centrale politiske dagsordener i EU	19
2.2 Danskerne er tilfredse med EU	22
2.3 Danskerne ønsker mere samarbejde i EU	25
<b>3. Værdien af europæisk samarbejde</b>	<b>31</b>
3.1 EU-medlemskab gavner økonomien	31
3.2 Brexit er dyrt for Storbritannien	36
3.3 EU løfter institutionskvaliteten i nye medlemslande	39
3.4 EU halter efter USA ift. digitale teknologier	42
3.5 Konkurrencen trives bedre i EU	45
<b>4. Hvad får Danmark ud af EU?</b>	<b>51</b>
4.1 Kampen om EU's budget	51
4.2 Spørgsmålet om EU-medlemskab handler ikke kun om økonomi	53
4.3 Studerende fra andre EU-lande er gode for dansk økonomi	55
4.4 Danskerne dumper EU's håndtering af asylansøgere	62
<b>5. Klimapolitik i EU</b>	<b>65</b>
5.1 Lækage ved ambitiøs klimapolitik i EU	66
5.2 Sådan bør en klimatold sammensættes	70
5.3 EU bør indgå i klimakoalitioner	74
<b>6. Litteratur</b>	<b>77</b>



# Forord

Danmarks placering i verden har i mange år været rammet ind af dansk medlemskab af store organisationer: NATO har været den grundlæggende garant mod militære trusler. EU har sikret frihandel og arbejdet for fælles fodslag blandt medlemslandene om alt fra demokrati til klima. De færreste kan forestille sig, at Danmark ikke skulle være medlem af FN, herunder WHO og COP.

I de senere år har verden vist sig mindre stabil: Trump meldte USA ud af WHO og Parisaftalen, truede med at opløse NATO-samarbejdet og startede internationale handelskrige. Biden lægger en helt anden kurs, men de globale organisationers rolle er blevet mere usikker. EU har med Brexit for første gang i historien sagt farvel til et medlemsland – måske skræmmer eksemplet, måske inspireres andre lande til det samme.

I denne ottende rapport fra Small Great Nation fokuserer vi på EU.

Et centralt formål med EU er at sikre økonomisk velstand. Analyser i rapporten tyder på, at det er lykkedes, og en spørgeskemaundersøgelse viser, at danskerne i stigende grad er EU-positive. Men Danmark har også afgivet suveræniteten, og det er relevant at spørge, om man bør skrue lidt op eller lidt ned for samarbejdet.

EU handler også om fred og demokratiske grundværdier. Medlemsaspiranter strammer sig da også an, når det fx kommer til demokrati og institutionskvalitet. Men vores analyse viser, at er man først inde, kan udviklingen godt vende.

En bekymring i den danske grønne omstilling har været lækage til mindre klimaambitiøse lande. Danmarks lækageproblem reduceres betydeligt, hvis andre EU-lande også har bindende klimamål, men så står EU samlet set med et lækageproblem. Afskaffelse af told er typisk økonomisk klogt og et kerneelement internt i EU. Men for at håndtere lækage, kan der faktisk være sund fornuft i en klimatold omkring EU, hvis EU fører en særligt vidtgående klimapolitik.

Vi analyserer også EU-studerende i Danmark, konkurrencen i EU, EU's teknologi og digitalisering, EU's udviklingsmuligheder og meget andet.

Stor tak til sekretariatets medarbejdere: Kristian Binderup Jørgensen, Kasper Hjalager Albrechtsen, Christian Lund Sørensen, Thomas Damsgaard Tørsløv, Amanda Egelund-Müller, Mie Amalie Blomberg, Kristian Ebdrup, Emma Terreni, Annasofie Marckstrøm Olesen, Victor Prag Nesta og Tina Birkkjær Nikolajsen.

*Hans Jørgen Whitta-Jacobsen*, professor på Københavns Universitet og senior fellow i Kraka

*Michael Svarer*, professor på Aarhus Universitet og senior fellow i Kraka

*Jørgen Søndergaard*, senior fellow i Kraka

*Peter Mogensen*, direktør i Kraka

*Jens Hauch*, vicedirektør i Kraka

### **Small Great Nation**

I samarbejdet mellem Kraka og Deloitte om projektet Small Great Nation analyserer vi langsigtede udviklingsperspektiver for det danske samfund. Initiativet er uafhængigt af politiske ideologier og af politiske og økonomiske interesser. Initiativet udnytter både eksisterende forskningsbaseret viden og bidrager med nye selvstændige analyser, der munder ud i fagligt baserede løsningsforslag for at skabe et bedre Danmark.

Tidligere rapporter:

- Muligheder og udfordringer
- Sammenhængskraften i Danmark
- De højthængende frugter
- Mission Possible? Velfærdsstaten mod 2040
- Innovation – nøglen til bæredygtig vækst
- En klimareform der leverer de magiske 70 procent
- Livet med corona – nye muligheder for klimaet og økonomien?

Derudover har Small Great Nations Ungepanel - bestående af 42 unge mennesker - udarbejdet rapporten: Ungepanelets vision for 2040.

Find disse rapporter, analyser og debat indlæg i samarbejdet på [sgnation.dk](http://sgnation.dk) eller på [kraka.dk/small\\_great\\_nation](http://kraka.dk/small_great_nation).

Small Great Nation handler også om konferencer, webinarer, podcasts og meget andet. Læs mere om de mange aktiviteter i SGN på [sgnation.dk](http://sgnation.dk).

# 1. Hovedresultater og oplæg til diskussion

## EU-samarbejdet står ved en korsvej

Siden Danmarks indtræden i Det Europæiske Fællesskab i 1973 har medlemskabet været diskuteret. Samarbejdet er bredt ud, og flere lande er kommet til. Men ved nytår trådte Storbritannien definitivt ud af samarbejdet efter et tumultarisk forløb. Flygtningekrisen, den grønne omstilling og corona-krisen har udfordret EU's evne til at skabe sammenhold, når det virkelig gælder. Og demokratiets udvikling i nogle medlemslande er bekymrende. EU står, måske mere end nogensinde, ved en korsvej.

## Avanceret frihandelsområde eller global spiller?

Skal EU blot være et udvidet frihandelsområde, hvor nationalstaterne selv klarer ærterne, når det brænder på? Eller rummer samarbejdet et delvist uindfriet potentiale for at få landene til at tænke mere i fællesskab? Og kan EU blive en global spiller, der kan bidrage med løsninger på udfordringer, som hele verden står overfor?

I denne rapport fokuserer vi på EU-samarbejdet. Både set i et dansk perspektiv og i et perspektiv af EU's samspil med resten af verden. Som altid er vores konklusioner underbygget af solide analyser.

## Rapportens indhold

Vi indleder i kapitel 2 med en status på de helt aktuelle problemstillinger i EU, danskernes generelle tilfredshed med EU og deres ønsker til EU's udvikling.

I kapitel 3 vurderer vi, hvordan EU klarer arbejdet: Først en analyse af, hvor store økonomiske gevinster EU-lande har af medlemskabet. Dernæst ser vi på de økonomiske effekter for Storbritannien af Brexit og derved hvilke konsekvenser, man kan imødesee, hvis danskerne skulle vælge at følge i hælene på briterne ud af EU. EU handler også om sammenhold, demokrati, stabilitet og fred, som vi ser på værdien af i en særskilt analyse.

I kapitel 3 kortlægger vi desuden EU's position inden for teknologisk udvikling og digitalisering, der af mange anses for centralt for velstandsudviklingen. Endelig er forskellen i konkurrenceintensitet mellem EU og USA af væsentlig betydning for varepriserne til ugunst for USA, hvilket vi også viser i kapitlet.

I kapitel 4 fokuserer vi på, hvad Danmark får ud af samarbejdet. Indledningsvis sammenholder vi Danmarks økonomiske gevinster med Danmarks nettobetaling til EU. EU er dog mere end økonomi, og i en særskilt analyse vurderer vi, hvor stor pris EU-tilhængere og -modstandere sætter på den del af samarbejdet, der handler om andet end kroner, øre og euro. En effekt af samarbejdet er også, at unge har fået bedre muligheder for at studere i andre EU-lande. Vi analyserer konsekvenserne for de danske offentlige finanser af, at Danmark tiltrækker udenlandske studerende. Sidst i kapitlet fokuserer vi på den ømme tå, flygtningesamarbejdet, som danskerne dumper godt og grundigt.

For et år siden spillede vi i SGN-samarbejdet ud med et sæt anbefalinger til dansk klimapolitik på baggrund af grundige analyser. Et centralt element i debatten er fortsat risikoen for lækage – dvs., at produktionen i et land med høje klimaambitioner risikerer at flytte til mindre ambitiøse lande. I kapitel 5 vurderer vi lækagen ud af EU, hvis EU-landene bliver enige om enten ensartede afgifter på drivhusgasser eller en udvidelse af CO<sub>2</sub>-kvotesystemet til at omfatte alle udledninger af alle drivhusgasser. Svaret på EU's lækageproblem er måske en klimatold omkring EU, og vi opgør, hvorledes den bedst sammensættes og hvilke praktiske problemer, der kan være.

Indholdet af kapitel 1 I den resterende del af dette indledende kapitel opsummerer vi diskussioner og resultater fra rapportens øvrige kapitler. Dette giver anledning til en række spørgsmål om, hvordan Danmark og EU skal udvikle sig fremover. For nogle ligger svaret måske lige for, for andre er der svære afvejninger involveret.

## 1.1 Status på EU

De helt aktuelle problemstillinger Indledningsvis opridses vi de helt aktuelle problemstillinger, EU har særligt fokus på. Klimaforhandlingerne fylder meget, herunder instrumentvalg i den grønne omstilling, fx kvotesystemet og muligheden for en toldmur. Der arbejdes stadig hårdt på at håndtere Brexit, der skaber betydelige problemer for Storbritannien, men bestemt heller ikke er problemfrit for EU. En tredje topaktuel problemstilling er genopretningen efter coronakrisen, herunder EU's genopretningspakke. Endelig er der et betydeligt fokus på reguleringen af digitale tjenester med et nyt lovforslag om databeskyttelse og det fortsatte arbejde med at forebygge virksomheders misbrug af markedsmagt.

Og nogle centrale statusopgørelser Derudover tager vi temperaturen på danskernes tilfredshed med EU og danskernes syn på, hvordan EU skal udvikle sig, hvilket traditionelt har været mildest talt ambivalent. Men noget tyder på, at danskerne er kommet til at se mere positivt på medlemskabet.

Danskerne er mere positive over for EU **Danskerne er tilfredse med EU**  
Næsten 70 pct. af danskerne mener, at dansk medlemskab af EU er godt for Danmark. Det er fortsættelsen på en udvikling, hvor danskernes syn på EU er blevet mere positivt siden midten af 90'erne. De opfattede fordele er særligt udtalte ift. at sikre fred og stabilitet i Europa og sikre virksomhederne adgang til den nødvendige arbejdskraft. Men bestemt også ift. bekæmpelse af kriminalitet, større indflydelse på den internationale debat, økonomisk vækst, effektiv konkurrence og forbrugerbeskyttelse samt beskyttelse af klima og miljø.

Men stor forskel på tværs af politikområder Halvdelen af danskerne er enten tilfredse eller meget tilfredse med samarbejdet mellem EU-landene, mens mindre end 20 pct. er utilfredse med samarbejdet. Der er dog store forskelle på tværs af politikområder. Der er fx stor tilfredshed med håndtering af sundhedskriser og økonomiske kriser, mens tilfredsheden er mere blandet ift. klimapolitik. Danskerne er direkte utilfredse med håndteringen af indvandring fra Mellemøsten og Afrika.

Spørgsmål til diskussion 

- Danskernes tilfredshed med EU er på et historisk højt niveau. Hvad har drevet den stigende opbakning, man har set over de seneste årtier? Bør danske politikere tage bestik af situationen og være mere proaktive i forhold til EU's udvikling?

Danskerne har været skeptiske **Danskerne ønsker mere samarbejde i EU**  
Siden indmeldelsen af Danmark i EF i 1973 har en væsentlig del af danskerne været skeptiske over for samarbejdet. Blandt de tydeligste signaler var nej'et til Maastrichttraktaten, der førte til Danmarks fire forbehold. Forbeholdene fik efterfølgende et knebent flertal af danskerne til at stemme ja til Edinburgh-aftalen. En skepsis, danskerne holdt fast ved, da man i 2000 stemte nej til euroen og i 2015 stemte nej til at ændre retsforbeholdet.

Nye toner? Men en grundig spørgeskemabaseret analyse tyder på, at der måske er nye toner på vej. For danskerne viser sig grundlæggende mere positive over for EU, end tidligere afstemninger indikerer. Særligt de unge under 30 år bakker op om EU.

Flere danskere vil have mere EU Der er lidt flere danskere, som ønsker mere samarbejde i EU, end der er danskere, som ønsker mindre samarbejde. Særligt ift. bekæmpelse af kriminalitet og terrorisme, klimapolitik og bekæmpelse af skattely ønsker mange danskere mere samarbejde.



EU's budget vokser	EU's budget har udgjort en stort set konstant andel af medlemslandenes BNP siden 1995, men det nye EU-budget for perioden 2021-2027 forventes at løfte budgettet ift. BNP. Derudover er andelen af EU-borgere, som er bosiddende i andre EU-lande, vokset hurtigt siden midten af 00'erne. Samlet set tyder det på en gradvist tiltagende europæisk integration, som er i overensstemmelse med, hvad flertallet af danskerne ønsker.
Og danskerne ønsker mere internationalt samarbejde	Et flertal af danskerne ønsker også, at EU skal arbejde for mere frihandel med andre regioner i verden, mens kun meget få danskere er imod. Det tyder på, at der er opbakning til EU's arbejde med at etablere handelsaftaler med fx USA og Sydamerika. Et stort flertal af danskerne forventer også, at EU vil samarbejde mere med USA ift. klima, handelspolitik og sikkerhedspolitik efter valget af Joe Biden som præsident.
Spørgsmål til diskussion	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Har begivenheder som fx Brexit og perioden med Trump som USA's præsident fået danskernes øjne op for fordelene ved internationale samarbejder? Kan Europa ikke længere tage USA's støtte for givet og må derfor være mere forberedt på at løse udfordringerne selv?</li> <li>• Danskerne har høj tillid til EU, men det samme er ikke tilfældet for fx franskmændene og italienerne. Hvordan kan EU balancere europæernes forskellige ønsker og samtidig tage hånd om aktuelle problemstillinger som klimaudfordringen og bekæmpelse af kriminalitet?</li> <li>• Er den danske EU-politik, hvor Danmark er blandt "de sparsommelige fire", som arbejder for at begrænse EU's budget, fortsat på linje med et flertal af danskernes ønske om mere europæisk samarbejde?</li> </ul>

## 1.2 Værdien af europæisk samarbejde

Lever EU-samarbejdet op til formålet ift. økonomisk gevinst?	I dette kapitel vurderer vi, hvor godt EU lykkes med at skabe værdi for medlemslandene. Først opgør vi den økonomiske gevinst, landene har haft ved at melde sig ind i EU, og vi ser på omkostningerne for Storbritannien ved at forlade fællesskabet. Den økonomiske gevinst for medlemslandene er betragtelig og tabet ved Brexit ligeså.
Kvaliteten af samfunds-institutionerne	Med til det overordnede indtryk af værdien ved medlemskab er den anden del af formålet med EU – fred og sikkerhed, herunder stærke og stabile institutioner. Om medlemskab af EU løfter institutionskvalitet, er emnet for en særskilt analyse.
Udvikling og anvendelse af digital teknologi	Vi påviser også, at EU hverken udvikler eller anvender digitale teknologier i lige så høj grad som USA, og diskuterer, om det er en naturlig arbejdsdeling eller et problem forårsaget af fx barrierer i EU.
Konkurrence	Konkurrencen inden for EU påkalder sig stor bevågenhed i disse år, og vi konkluderer her, at konkurrencen er betydeligt bedre i EU end i USA.
Gevinster ved medlemskab kan opstå ad flere veje	<p><b>EU-medlemskab gavner økonomien</b></p> <p>De økonomiske gevinster ved medlemskab kan opstå ad flere veje. Det indre marked reducerer handelsbarrierer, hvilket øger samhandlen mellem de europæiske lande med bl.a. specialiseringsgevinster og stordriftsfordele til følge. Derudover kan det øge investeringer og adgang til udenlandsk arbejdskraft og dermed sikre en mere effektiv udnyttelse af ressourcerne.</p>
EU løfter produktiviteten	En analyse i rapporten peger på, at indtrædelse i EU har løftet landenes produktivitet. Ti år efter indtrædelse i EU var produktivetsniveauet – målt ved BNP pr. beskæftiget – i gennemsnit 13 pct. højere, end hvis landet ikke var trådt ind i EU.
Størst gevinst for de nye EU-lande	Der er dog stor forskel på gevinsterne for EU-landene. For de gamle EU-lande, som er indtrådt i EU før år 2000, har indtrædelsen øget produktiviteten med knap 7 pct. ti år efter, mens produktiviteten for de nye EU-lande var omkring 18 pct. højere ti år efter indtrædelse. Den større gevinst for de nye lande kan skyldes, at frihandelsområdet var større ved de nye landes indtræden. En anden forklaring kan være, at de nyere landes udgangspunkt var svagere pga. deres kommunistiske fortid.

Permanent gevinst på 47.500 kr. årligt pr. beskæftiget dansker	For de gamle EU-lande blev produktivitetsvæksten ifølge analysen forøget i årene omkring indtrædelsen, men mervæksten aftog efter ca. fem år. Den midlertidige vækstforøgelse resulterede i et produktivetsløft på omkring 7 pct. i gennemsnit for lande, der som Danmark blev medlem før år 2000. Denne permanente produktivetsgevinst svarer til en ekstra indkomst på 47.500 kr. om året for en gennemsnitlig beskæftiget dansker opgjort i 2020-priser og -niveau.
Stadig mervækst i nye EU-lande	For de nye lande giver EU-medlemskabet fortsat i dag et løft til produktivitetsvæksten hvert år, men løftet var størst i årene tæt på indtrædelsen og faktisk til stede allerede i årene op til indtrædelse.
Spørgsmål til diskussion	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vores analyse peger på en markant økonomisk fordel ved at være medlem af EU, men med medlemskabet er også afgivet dansk suverænitet. Kan yderligere markedsintegration, fx dansk overgang til euro eller harmonisering af velfærdssystemer, forøge gevinsterne yderligere, og hvordan skal det afvejes i forhold til et ønske om at bevare dansk suverænitet? Eller kan man ved at rulle EU lidt tilbage vinde meget suverænitet for en begrænset økonomisk omkostning?</li> </ul>
Brexit har været dyr allerede inden udtrædelsen	<p><b>Brexit er allerede dyrt for Storbritannien</b></p> <p>Den 23. juni 2016 stemte et flertal af den britiske befolkning for at forlade EU, og den 1. januar 2021 trådte udtrædelsesaftalen i kraft efter flere års forhandlinger. En analyse indikerer, at alene afstemningen og den efterfølgende usikkerhed omkring udtrædelsesaftalen har haft økonomiske konsekvenser for Storbritannien på kort sigt.</p>
Gennemsnitlig englænder har tabt 11.100 kr. alene i 2019	Analysen tyder på, at Storbritanniens BNP i 2019 - tre år efter afstemningen - som følge af Brexit er 3,5 pct. lavere, svarende til 11.100 kr. pr. indbygger eller knap 23.000 kr. pr. beskæftiget. Det lavere BNP skyldes bl.a., at Storbritanniens produktivitet i 2019 ifølge analysen er 1,5 pct. lavere som følge af afstemningen. Det skyldes også, at beskæftigelsesfrekvensen ville have været 1,3 pct. point højere uden Brexit-afstemningen, svarende til 570.000 flere beskæftigede i Storbritannien.
Større effekter må forventes på længere sigt	Brexit er endnu for nyt til, at de langsigtede effekter kan opgøres. Med udgangspunkt i vores analyse af at EU-medlemskab styrker væksten, kan der være grund til at tro, at Storbritanniens BNP pr. beskæftiget om ti år vil være knap 7 pct. lavere, end hvis afstemningen var landet på "remain". Med Brexitaftalen fravalgte Storbritannien også EØS, da man ønskede at træde "rigtigt" ud. Et Brexit på EØS-vilkår ville formentlig fremadrettet kunne have reduceret Storbritanniens tab, mens Brexit på WTO-vilkår fremadrettet ville have forøget tabet sammenlignet med de aftalte vilkår.
Endnu større konsekvenser af et evt. Dexit	Konsekvenserne ved Brexit for den britiske økonomi kan være et pejlemærke for, hvordan den danske økonomi på kortere sigt ville rammes ved udtrædelse af EU. Danmark er dog mere afhængig af samhandel med andre EU-lande, og en udtrædelse ville derfor sandsynligvis medføre endnu større økonomiske konsekvenser.
Spørgsmål til diskussion	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Brexit har demonstreret to ting: 1. Det er i praksis muligt for et land at træde ud af EU. 2. Det er dyrt. Har Brexit samlet set forøget eller reduceret de tilbageværende landes opbakning til EU?</li> <li>• Hvor langt skal EU strække sig i udtrædelsesaftalen for at reducere de økonomiske konsekvenser, hvis andre lande beslutter sig for at træde ud af EU?</li> </ul>

Optagelse er betinget af velfungerende institutioner	<p><b>EU løfter institutionskvaliteten i nye medlemslande</b></p> <p>Potentielle medlemslande skal leve op til EU's demokratiske værdier, have stabile institutioner og påtage sig forpligtelserne under den økonomiske union for at blive medlem af EU. EU's krav omfatter blandt andet afholdelse af demokratiske valg, sikring af et uafhængigt retsvæsen og overholdelse af menneskerettighederne.</p>
Det virker op mod optagelsen, ...	<p>En af analyserne i rapporten indikerer, at optagelse i EU faktisk har forbedret kvaliteten af de samfunds bærende institutioner blandt de nye medlemslande med et lavt udgangspunkt. Estland har fx oplevet så store forbedringer, at landet har overhalet gamle EU-lande som Frankrig og Belgien. Forbedringerne er både til gavn for landenes befolkninger og økonomier. Fx forventer vi, baseret på tidligere opgjorte sammenhænge mellem institutionskvalitet og økonomi, at forbedringerne af institutionskvaliteten i Estland og Letland giver anledning til stigninger på 5-6 pct. i BNP pr. beskæftiget.</p>
... men går for ofte tilbage	<p>Analyserne bekræfter desværre også, at kvaliteten af de samfunds bærende institutioner i fx Ungarn og Polen har været faldende de senere år. Adskillige politikere har advaret om udviklingen, og et stort flertal af danskerne ønsker, at EU skal sanktionere medlemslande som Polen og Ungarn, der ikke lever op til de demokratiske værdier.</p>
Spørgsmål til diskussion	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hvordan sikrer EU bedst, at medlemslandene lever op til de aftalte spilleregler? Skal EU tilbageholde midler til de pågældende medlemslande, eller skal EU arbejde for direkte at ekskludere disse medlemslande? Er det overhovedet praktisk muligt?</li> </ul>
<p><b>EU halter efter USA ift. digitale teknologier</b></p>	
EU udvikler og anvender færre digitale teknologier	<p>EU udvikler i mindre grad digitale teknologier end fx USA, Kina og Korea. Det kommer bl.a. til udtryk ved, at meget få af de største tech-selskaber kommer fra Europa og ved, at antallet af godkendte patenter inden for IKT og kunstig intelligens er markant lavere i EU. Når det gælder anvendelse af digitale teknologier, følger EU-landene bedre med, fx ift. digitalisering af den offentlige sektor og anvendelse af robotter og 3D-printere i fremstillingssektoren. Men andre indikatorer peger også på mindre anvendelse af digitale teknologier i EU.</p>
Problem eller sund arbejdsdeling?	<p>Den mindre grad af digitalisering i EU kan skyldes markedsfejl, som er større i EU end fx i USA, men kan også være et udslag af en fornuftig markedsbaseret arbejdsdeling. Et eksempel på en markedsfejl er vidensspredning, der betyder, at en virksomhed ikke selv får det fulde udbytte af sin forskning og udvikling (FoU) og derfor prioriterer det lavere end, hvad der er samfundsøkonomisk hensigtsmæssigt. FoU bør derfor generelt understøttes med offentlige midler. En anden markedsfejl kan være begrænset adgang til risikovillig kapital.</p>
Uklart, om der er et problem ved mindre digitalisering i EU	<p>En særlig offentlig satsning på digitale teknologier bør kun finde sted, hvis markedsfejlene, så som vidensspredning, er større på dette område end inden for anden FoU. Forskningen tegner ikke et generelt billede af større markedsfejl inden for udvikling og anvendelse af digitale teknologier end inden for andre teknologier. Derfor kan det ikke med sikkerhed konkluderes, at den mindre grad af digitalisering i EU er udtryk for andet end en sund markedsbaseret arbejdsdeling, hvor forskellige lande og områder udvikler og anvender de teknologier, der tjener dem bedst.</p>
Markedsfejl bør identificeres og afhjælpes	<p>En politisk teknologisatsning bør foregå ved at identificere og målrettet fjerne store markedsfejl. Det er i den forbindelse ikke tilstrækkeligt at pege på teoretiske markedsfejl. De skal kunne eftervises empirisk og have en vis størrelse. En bredspektret satsning uden klarhed over årsagssammenhænge kan gøre mere skade end gavn.</p>
Spørgsmål til diskussion	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Er der særligt store markedsfejl inden for udvikling og anvendelse af digitale teknologier, der retfærdiggør en særlig offentlig indsats for at understøtte dette frem for en generel støtte til FoU og anvendelse af andre teknologier?</li> </ul>

Manglende konkurrence – slangen i de frie markeders paradys	<p><b>Konkurrencen trives bedre i EU</b></p> <p>Frie markeder og fri prisdannelse er et grundelement i EU og alle andre vestlige økonomier og med god grund: Det sikrer nemlig, at virksomhederne producerer de varer, forbrugerne ønsker. Hvis en virksomhed gør det dårligt, går den til grunde, og kapital og arbejdskraft tiltrækkes af virksomheder, der gør det bedre. Det øger samlet set produktiviteten og dermed den samlede velstand i et samfund. Men der er en slange i paradiset: Det virker kun, hvis konkurrencen mellem virksomhederne er effektiv.</p>
Samfundet taber, hvis konkurrencen ikke er effektiv	<p>Hvis en virksomhed fx har monopol på sine produkter, kan den skruer prisen op og begrænse produktionen og derved sikre sig ekstra profit. Det er til ugunst for forbrugeren. Samlet set taber samfundet, netop fordi de højere priser reducerer forbruget unødigt. Det kaldes dødvægtstabet ved monopol. Dødvægtstab kan også opstå, hvis fx to virksomheder laver prisaftaler, eller hvis en dominerende virksomhed forsøger at holde konkurrenter ude af markedet. Utilstrækkelig konkurrence hæmmer også omkostningsbevidstheden, effektiviteten i ressourceallokeringen og muligvis den teknologiske udvikling.</p>
EU har stærk konkurrencelov og -myndighed	<p>Derfor har Danmark og EU konkurrencelovgivning og -myndigheder, der arbejder for, at konkurrencen er så effektiv som muligt. I disse år er amerikanske tech-selskaber i fokus, og fx har EU pålagt Google en bøde på 2,42 mia. euro for misbrug af dominerende stilling ved at give sin egen pris-sammenligningsmaskine en fordel.</p>
Fokus på tre områder	<p>Danmarks og EU's konkurrencelovgivning fokuserer på tre områder: Forbud mod konkurrencebegrænsende aftaler, forbud mod misbrug af dominerende stilling samt fusionskontrol. Samlet set kan man sige, at konkurrencelovgivningen i dag lægger betydelig vægt på, at eksisterende virksomheder ikke holder mulige konkurrenter ude af markedet.</p>
Dansk familie sparer 2.000 kr. pr. måned på effektiv konkurrence	<p>USA har været førende i verden mht. frie markeder og konkurrence op igennem det 20. århundrede. På baggrund af en række konkurrenceindikatorer viser vi, at EU sandsynligvis nu har overhalet USA. Konkurrenceforskellene betyder isoleret set, at en gennemsnitlig dansk families forbrug er ca. 2.000 kr. billigere om måneden, end hvis familien havde boet i USA.<sup>1</sup></p>
Regulering og håndhævelse er afgørende	<p>Der er flere forskellige forklaringer på, at EU har overhalet USA. Fx håndhæver konkurrencemyndighederne i EU i højere grad konkurrencereglerne, og de europæiske lande har gennemført en række reformer, som fjerner konkurrencebegrænsende regulering og gør det lettere for nye virksomheder at træde ind på de europæiske markeder.</p>
Spørgsmål til diskussion	<ul style="list-style-type: none"> <li>• EU-Kommissionen har for nyligt fremlagt et lovforslag, som skal regulere de store tech-selskaber, så de ikke misbruger deres dominerende markedsposition. Er der risiko for, at den mere håndfaste konkurrencelovgivning i EU begrænser innovationen så meget, at det kan være en medvirkende årsag til de færre store tech-selskaber fra EU? Vinder USA samlet set ved at acceptere ringere indenlandsk konkurrence for til gengæld at blive hjemland for flere store tech-selskaber?</li> <li>• Hvilken gevinst opnår lande som Danmark ved, at en del af konkurrencereguleringen foregår på EU-niveau fremfor på nationalt niveau? Bør en større del af konkurrencereguleringen lægges over til EU?</li> </ul>

<sup>1</sup> Det samfundsøkonomiske tab er dog betydeligt mindre, end svarende til disse 2.000 kr. pr. måned pr. familie, da danske virksomheder får et mindre overskud. En ikke uvæsentlig del af dette overskud tilfalder dog udenlandske ejere af virksomhederne.

## 1.3 Hvad får Danmark ud af EU?

I et godt samarbejde ser man på helheden

I et godt samarbejde vinder alle, når det hele gøres op. Men alle vinder ikke nødvendigvis på alle delområder. Hvis EU-samarbejdet skal bestå, er det nødvendigt, at landene accepterer at tabe på delområder, hvis de samlet set opnår en gevinst hver især.

Delområder påkalder sig vedvarende interesse

På trods af dette afgørende grundprincip for samarbejde har landene på flere delområder, fx flygtningeområdet, svært ved at finde fælles fodslag. Ligeledes er det en kilde til evig diskussion, hvad de enkelte lande betaler til og får ud af EU's fælles midler, og særligt i Danmark er der en bekymring for, om man taber betydelige midler på at uddanne studerende fra andre lande.

I kapitlet "Hvad får Danmark ud af EU?" går vi i dybden med analyser på forskellige delområder af EU med et særligt fokus på Danmarks fordele og ulemper ved medlemskabet.

Kampen om EU's budget

### Kampen om EU's budget

2020 bød på en intens kamp om størrelsen og fordelingen af EU's budget. Danmark kæmpede sammen med Holland, Østrig og Sverige for at begrænse EU's budget, mens flere Sydeuropæiske lande ønskede et større budget. Samtidig efterlod Storbritanniens udtrædelse af EU et stort hul i EU's budget. I december opnåede man enighed om budgettet for 2021-2027, som er væsentligt større end tidligere, men ikke så stort som fx Italien og Spanien ønskede.

Danmark og de andre rige lande er nettobidragydere

Danmark er sammen med de fleste andre velstående medlemslande nettobidragydere til EU's budget målt ved forskellen mellem vores bidrag til EU-budgettet og hvad, vi direkte får tilbage i form af overførsler fra EU. I 2019 var Danmarks nettobidrag på ca. 9 mia. kr. Tyskland og Holland er de eneste to lande, som har et større nettobidrag målt ift. landets nationalindkomst. På den anden side er de nye medlemslande nettomodtagere fra EU's budget. Der sker altså en vis omfordeling fra de rigere til de fattigere medlemslande via nettobidragene til EU.

Gevinst på ca. 140 mia. kr. pr. år ved dansk medlemskab

Danmarks årlige nettobidrag skal dog sammenholdes med den økonomiske gevinst, Danmark opnår ved EU-medlemskab. Den ovenfor omtalte analyse tyder på, at et tidligt indtrædende land som Danmark har opnået et løft i BNP på knap 7 pct. For Danmark svarer det til et løft på ca. 140 mia. kr. i 2020.<sup>2</sup> Dette kan sammenlignes med Danmarks årlige nettobidrag til EU på 9 mia. kr. Størrelsesforholdene peger entydigt på, at gevinsterne er langt større end betalingen til EU.<sup>3</sup>

Spørgsmål til diskussion

- Uanset gevinsternes størrelse har det enkelte land interesse i at betale så lidt som muligt til det fælles EU-budget, da dette ikke direkte afspejler sig i landets gevinst. Hvordan sikrer EU-landene det samlet set bedste niveau for budgettet, når hvert land har særinteresser og ønsker så høj en nettogevinst for sig selv som muligt?

Brexit har styrket danskernes positive syn på EU

### Spørgsmålet om EU-medlemskab handler ikke kun om økonomi

Mere end 70 pct. af danskerne ønsker fortsat at være en del af EU. Opbakningen til EU er størst blandt danskere under 30 år. Usikkerheden om Brexit ser ud til at have styrket opbakningen til EU, da knap hver tredje svarer, at Brexit har betydet, at de i højere grad vil blive i EU. Det må fortolkes som, at Brexit i danskernes øjne mest af alt har demonstreret negative konsekvenser for et land, der træder ud af EU.

Danskerne forventer ikke personligt tab ved udtrædelse

Samtidig mener mere end 60 pct. af danskerne, at udtrædelse ikke vil have betydning for deres indkomst, og 6 pct. mener, at udtrædelse ligefrem vil være godt for deres indkomst. Således er det kun ca. 30 pct., der tror, at dansk udtrædelse vil gå ud over deres indkomst.

<sup>2</sup> Opgjort i 2020 priser og niveau. Beregningen er konservativ, da gevinsten på knap 7 pct. af BNP er efter ti år, og det er sandsynligt, at gevinsten stiger over tid. De 7 pct. er den gennemsnitlige værdi for alle gamle EU-lande, og det kan ikke udelukkes, at værdien for Danmark afviger fra dette.

<sup>3</sup> Gevinsten og nettobidraget kan ikke trækkes direkte fra hinanden, da finansieringen af den offentlige del af nettobidraget giver anledning til økonomiske forvriddinger, der gør den samfundsøkonomiske omkostning ved nettobidraget større end 9 mia. kr. Derudover tager sammenligningen ikke højde for indirekte effekter knyttet til EU-borgere, der bosætter sig i Danmark og trækker på de offentlige serviceydelser.

<p>Nogle vil betale for at forlade EU, andre for at forblive i EU</p>	<p>Nogle danskere ønsker at træde ud af EU, selv hvis deres indkomst derved går ned. Andre danskere ønsker at forblive i EU, også selv hvis en udtrædelse ville give dem en højere indkomst. Der er færre, der ønsker at forlade EU, men de er villige til at afgive en større andel af deres indkomst for at træde ud end personer, der ønsker at forblive, er villige til at afgive for at forblive i EU.</p>
<p>Regneeksempel: Værdien af medlemskab ud over økonomi</p>	<p>Når det hele gøres op, indikerer vores analyse, at danskerne tillægger medlemskabet en værdi på 60 mia. kr. pr. år ud over de rent økonomiske gevinster. Dette omfatter i princippet de bløde værdier af fx fred, fællesskab og sikkerhed. Usikkerheden knyttet til resultatet er dog betragtelig.<sup>4</sup></p>
<p>Spørgsmål til diskussion</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Trumps præsidentperiode har vist, at USA ikke er garant for EU-landenes sikkerhed. Er der behov for et forøget fokus på de dele af EU's formål, der ikke knytter sig direkte til økonomi?</li> </ul>
<p>Attraktivt at studere i Danmark</p>	<p><b>Studerende fra andre EU-lande er gode for dansk økonomi</b></p> <p>Der er kommet flere udenlandske studerende til Danmark, og det er ikke overraskende: Det er et krav fra EU, at studerende fra medlemslandene skal have lige muligheder for at studere i hele EU. Og i den sammenhæng er Danmark attraktivt: Studiepladserne er gratis, og i modsætning til mange andre lande er SU'en relativt generøs. I løbet af de seneste ti år er SU-udgifterne til studerende fra EU således firedoblet. Det skyldes dels, at studerende fra andre EU-lande har fået bedre mulighed for at få SU og dels, at der er kommet flere europæiske studerende til Danmark.</p>
<p>Er de udenlandske studerende en byrde for Danmark?</p>	<p>Udviklingen har vakt bekymring blandt politikere, da der er risiko for, at udenlandske studerende tager til Danmark, optager en studieplads, modtager SU og vender tilbage til hjemlandet efter endte studier. Heldigvis er sagen ikke så enkel: En del af de studerende forbliver nemlig i Danmark efter endte studier. Og så har Danmark pludselig fået en højt kvalificeret medborger uden at betale de offentlige udgifter til fx uddannelse i vedkommendes barndom og tidlige ungdom.</p>
<p>Nej, de er en gevinst</p>	<p>En analyse i rapporten viser, at en europæisk studerende, der begynder på en uddannelse i Danmark, i gennemsnit over livsforløbet bidrager med knap 300.000 kr. til de offentlige finanser, efter at bl.a. uddannelsesudgifterne er fratrukket.</p>
<p>Afgørende, om de bliver i Danmark efter endte studier</p>	<p>Hvorvidt den enkelte studerende bidrager positivt eller negativt, handler først og fremmest om, hvor længe personen bliver i Danmark. Studerende, der forlader Danmark kort efter endt uddannelse, udgør en omkostning, fordi den danske stat har afholdt udgifter til SU og uddannelse. Studerende, der bliver i Danmark og arbejder, yder til gengæld et bidrag til de offentlige finanser, som mere end opvejer omkostningen til dem, der forlader Danmark efter kort tid.</p>
<p>Naturvidenskabelige studerende bidrager mest</p>	<p>Bidraget til de offentlige finanser varierer efter, hvilken uddannelseslængde og uddannelsesretning den studerende har, og hvilket land den studerende kommer fra. Opdelt på uddannelseslængde, er det kun kandidatstuderende, der giver et positivt bidrag, men de udgør samtidig størstedelen af de studerende. Studerende fra naturvidenskabelige og samfundsvidenskabelige uddannelser har generelt det største bidrag. Endelig bidrager studerende fra Sydeuropa og Storbritannien mere end andre, men det samlede antal af studerende fra disse områder er meget begrænset.</p>
<p>Spørgsmål til diskussion</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hvordan får man de udenlandske studerende til at blive i Danmark? Er en generel SU-reform, hvor man omlægger SU på kandidatuddannelserne til et lån og eftergiver gælden ved efterfølgende beskæftigelse i Danmark, en løsning? Kan og bør man særligt tilgodese studerende på uddannelser, hvor de typisk er til gavn for Danmark?</li> </ul>

<sup>4</sup> Beregningen er behæftet med den forøgede usikkerhed, der bl.a. knytter sig til anvendelsen af data fra spørgeskemaundersøgelser. Dertil kommer, at opgørelsen baserer sig på hypotetiske scenarier, der kan være svære for respondenterne at forholde sig til, og det kan derfor ikke udelukkes, at en del af de økonomiske effekter af medlemskabet indgår i opgørelsen af de 60 mia. kr.

Danskerne er solidariske, men utilfredse	<b>Danskerne dumper EU's håndtering af asylansøgere</b> Et flertal af danskerne mener, at EU's håndtering af flygtninge og asylansøgere har været dårlig eller meget dårlig. Det er sandsynligvis et resultat af flygtningekrisen i 2015, hvor det europæiske asylsystem brød sammen, og et stort antal flygtninge vandrede op gennem Europa. Samtidig mener næsten 70 pct. af danskerne, at Danmark er forpligtiget til at hjælpe Italien og Grækenland, hvis de igen står over for en massiv flygtningetilstrømning.
Danskerne ønsker løsninger uden for EU	Et flertal af danskerne mener, at EU fremover bør styrke kontrollen med EU's ydre grænser, arbejde for fred og økonomisk udvikling i Afrika og Mellemøsten, etablere fælles asylbehandling uden for EU med henblik på at begrænse antallet af asylansøgere, som kommer ind i EU, og fordele asylansøgere mere solidarisk mellem medlemslandene. EU arbejder på løsninger, som indarbejder flere af disse løsningsforslag. Et betydeligt mindretal af danskerne mener, at EU bør stoppe for al indvandring fra Afrika og Mellemøsten, selvom det strider mod menneskerettighedskonventionen.
Spørgsmål til diskussion	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hvordan får EU designet en løsning på asylproblemet, som er langtidsholdbar – også under fremtidige flygtningekriser – og som kan tilfredsstille både de udsatte lande i syd og resten af EU-landene?</li> </ul>

## 1.4 Klimapolitik i EU

Forøgede grønne ambitioner i EU	EU har hævet klimaambitionerne med European Green Deal og går nu mærkbart foran fx USA, Kina, Rusland og Brasilien på klimaområdet. Således ønsker EU samlet set at reducere udledningen af drivhusgasser med 55 pct. i 2030 i forhold til 1990-niveau. Men det udestår stadig for landene at blive enige om instrumenter og vejen til målet.
Omsættelige kvoter og ensartede afgifter er gode instrumenter	De to instrumenter, ensartede afgifter og omsættelige kvoter, der omfatter alle drivhusgasser fra alle kilder, giver samme tilskyndelse til grøn omstilling, hvis afgiften svarer til kvoteprisen. Og begge instrumenter minimerer de samfundsøkonomiske omkostninger forbundet med den grønne omstilling. <sup>5</sup> For EU er en udvidelse af det eksisterende kvotesystem – EU ETS – derfor et ligestillet og nærliggende alternativ til ensartede drivhusgasafgifter. EU ETS skal i så fald udvides til at omfatte alle udledninger, og antallet af kvoter skal sættes, så kvoteprisen svarer til den relevante afgift.
Instrumenter i dansk grøn omstilling	I december 2019 indgik den danske regering og et bredt flertal i folketinget aftale om klimaloven, der forpligter Danmark til at reducere landets udledning af drivhusgasser i 2030 med 70 pct. i forhold til 1990-niveauet. I februar 2020 udgav vi SGN-rapporten "En klimareform der leverer de magiske 70 procent", hvor vi gennemregnede et konkret forslag og påpegede, at drivhusgasafgifter bør være en central del af den grønne omstilling. <sup>6</sup>
Lækage	Både i Danmarks og EU's grønne omstilling spiller begrebet lækage imidlertid en central rolle. Lækage beskriver en situation, hvor nuværende udledninger reduceres ved, at produktion og udledninger flyttes til udlandet som følge af en ambitiøs indenlandsk klimapolitik. Jo mere lækage, jo mindre er den reelle klimaeffekt i forhold til de realkøkonomiske omkostninger ved at omstille samfundet til mindre klimabelastning.
Klimatold	For at modvirke lækage forårsaget af høje indenlandske klimaambitioner kan det være relevant for EU at indføre en klimatold. En klimatold lægges på varer, der importeres til EU fra lande med en mindre ambitiøs klimapolitik end EU's. Toldens størrelse afhænger af, hvor mange drivhusgasser, der globalt er udledt i forbindelse med produktion og transport af varerne, uanset om det er færdigvarer eller halvfabrikata, der importeres. Med en klimatold ligestilles produktion uden for EU med produktion inden for EU, men kun fsv. angår varer, der forbruges inden for EU.

<sup>5</sup> I praksis giver et kvotesystem sikkerhed for, at målsætningen realiseres, men ikke sikkerhed for omkostningen for virksomheder og forbrugere. Afgifter giver sikkerhed for omkostningerne, men ikke for, at målsætningen realiseres.

<sup>6</sup> I forbindelse med klimalovens vedtagelse stod det klart, at der er et dansk politisk ønske om, at omstillingen ikke må ramme lavindkomstgrupper særligt hårdt. Vores forslag håndterede fordelingsproblemet ved at reducere de eksisterende energiafgifter samtidig med, at drivhusgasafgifterne implementeres og forøges. Det betyder, at det stort set kun er personer med en indkomst højere end gennemsnittet, der betaler for omstillingen.

Eksporttilskud	For at ligestille varer produceret inden for og uden for EU, når det kommer til varer forbrugt uden for EU, vil det være logisk at indføre et eksporttilskud, der i praksis fritager EU-eksportører fra den del af deres omkostninger, der skyldes drivhusgasafgifter eller kvotekøb.
Bundfradrag eller gratiskvoter ...	Det er ikke nødvendigvis let at få godkendt et eksporttilskud i WTO, og vi har tidligere anbefalet, at Danmark håndterer lækageproblemet ved at give et bundfradrag i grundlaget for drivhusgasafgiften til udledningsintensive sektorer. Dette mindsker ikke incitamentet til at udlede mindre drivhusgasser, men det vil i vidt omfang kunne fastholde produktionen i Danmark og dermed give reelle globale udledningsreduktioner. <sup>7</sup> Hvis omsættelige kvoter vælges som instrument, svarer gratisuddelinger til et bundfradrag for afgifter.
... i kombination med told	For at håndtere lækageproblemet kan det således være relevant at kombinere en klimatold med bundfradrag i drivhusgasafgifter eller en udvidelse af EU ETS inkl. en udvidet uddeling af gratiskvoter.
GTAP-E anvendes	Vi anvender den internationale GTAP-E-model til at opstille scenarier for lækage ud af EU og mulige løsninger, herunder en klimatold og en klimakoalition med USA. Resultaterne er metodisk nyskabende og kan være centrale for udviklingen af EU's klimapolitik, da der ikke tidligere er lavet tilsvarende analyser. Der er dog stadig kun tale om en model af virkeligheden, hvorfor beregningsresultaterne er behæftet med usikkerhed.
Lækagen ud af EU	Først beregner vi lækagen ud af EU, hvis alle EU-lande harmoniserer deres klimapolitik i form af ensartede drivhusgasafgifter eller et fælles kvotesystem, der omfatter alle udledninger. <sup>8</sup>
Lækage på godt ¼ ved afgifter på 500 kr. pr. ton	Den gennemsnitlige lækagegrad stiger, som man må forvente, jo højere EU-landene afgiftsbelægger drivhusgasser, eller jo mere antallet af kvoter reduceres. Hvis EU-landene indfører afgifter på 500 kr. pr. ton CO <sub>2</sub> e eller begrænser antallet af kvoter, så kvoteprisen bliver 500 kr. højere pr. ton CO <sub>2</sub> e, vil lækagen ud af EU være på 28 pct. <sup>9</sup> Dvs., udledningerne fra ikke-EU-lande stiger med godt en fjerdedel af udledningsreduktionen fra EU-lande. Lækagen er på godt 20 pct. ved EU-afgifter på blot 100 kr. pr. ton. Man bør derfor forholde sig til lækageproblematikken selv ved mindre ambitiøse klimamål for EU-landene.
Store lækageforskelle fra branche til branche	Lækagen ud af EU er særligt stor for råvarer fra kvæg, fx oksekød og råmælk, hvor den med den anvendte model er på stort set 100 pct. Også andre dele af landbruget samt industrien vil opleve relativt høje lækagerater, mens lækageraterne er stort set uden betydning for handel og service.
Hvor høje skal toldsatserne være?	Vi analyserer, hvordan en klimatold bør sammensættes, så virksomheder i EU i forbindelse med grøn omstilling ikke stilles ringere i konkurrencen med virksomheder uden for EU, når det gælder varer til anvendelse i EU. Blandt de produkter, der medfører den højeste udledning af drivhusgasser, er fx råvarer fra kvæg, der bør pålægges en told på 45 pct. ved en EU-afgift på drivhusgasser på 500 kr. pr. ton CO <sub>2</sub> e. Også for øvrige animalske råvarer bør der betales en told på omkring 20 pct., og produkter fra energiintensiv industri bør belægges med told på 7 pct. <sup>10</sup>
Energiprodukter kan både give udledning i og uden for EU	Energiprodukter som el og gas er tunge poster i det globale klimaregnskab, men selve produktionen af eksempelvis gas giver ikke de store udledninger og bør derfor stort set ikke toldbelægges. Afbrændingen af gas udleder selvfølgelig CO <sub>2</sub> , men når afbrænding finder sted inden for EU, vil det være omfattet af den fælles EU-afgift. El-fremstilling udleder derimod drivhusgas, når det fremstilles fra fossile brændsler, men ikke når det anvendes. Derfor bør import af el toldbelægges ganske kraftigt med godt 30 pct.

<sup>7</sup> Lækage er ikke kun et problem, der opstår ved afgifter. Teknologikrav eller direkte reduktionskrav mv. kan fx fordyre produktionsomkostningen og flytte produktion til udlandet. Tilsvarende opstår der lækage som følge af EU's kvotemarked både i dag, og hvis det udvides til at omfatte alle udledninger af drivhusgasser.

<sup>8</sup> Vi antager, at EØS-landene adopterer EU's klimapolitik for at bevare deres nuværende adgang til frihandelsområdet.

<sup>9</sup> CO<sub>2</sub>e står for CO<sub>2</sub>-ækvivalenter, der er en sammenvejning af de forskellige drivhusgasser efter, hvor kraftig deres drivhusgaseffekt er.

<sup>10</sup> Analysen er udført på aggregerede produktkategorier og er således gennemsnitlige for kategorien. Det er sandsynligt, at konkrete produkter optimalt set bør toldbelægges enten hårdere eller lempeligere. Ideelt set bør afgiften pålægges som en mængdeafgift, da udledningen af CO<sub>2</sub>e knytter sig til mængden af et produkt snarere end produktets værdi. Det er dog næppe praktisk muligt pga. de heterogene produkter. Derfor er tolden implementeret som en værdiafgift.



Simplere klimatold kan være nødvendig i praksis	I praksis vil en klimatold skulle begrænse sig til færre produkter. Og tolden bør også sammensættes, så den tager højde for, om der importeres fra lande, der selv har bindende klimamål. Dette kan besværliggøre anvendelsen af en klimatold i praksis. Beregningen af den optimale klimatold kan i så fald anvendes til at identificere disse produkter og fastlægge et passende niveau for tolden, men det kan også være relevant at lade fx en branches økonomiske betydning indgå som et kriterium for, om konkurrerende importvarer bør toldbelægges.
Hvad hvis USA deler EU's ambitioner?	På sin første dag som USA's præsident genindmeldte Biden USA i Parisaftalen. Det er godt nyt for den globale klimaindsats, men det er også godt nyt for lækagen ud af EU. Vores analyser peger nemlig på, at lækagen ud af EU vil reduceres fra 28 pct. til 18 pct., hvis USA sammen med EU indfører afgifter på 500 kr. pr. ton CO <sub>2</sub> e.
En klimakoalition mellem EU og USA?	Det kan være attraktivt for både EU og USA at indgå en klimakoalition, hvor man ikke lægger klimatold på hinandens produkter, men opkræver klimatold på varer, der importeres ind i koalitionen. En klimakoalition mellem EU og EØS-landene er en nødvendighed, hvis frihandlen mellem disse lande skal opretholdes samtidig med, at EU skærper klimapolitikken og indfører klimatold.
Spørgsmål til diskussion	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En klimatold om EU fremstår principielt som et oplagt instrument til at imødegå lækage i forbindelse med en vidtgående EU-klimapolitik. Men står de praktiske udfordringer og risikoen for en handelskrig i vejen? Hvordan tages der hensyn til EU-landenes forskellige interesser?</li> <li>• En enklere klimatold kan være mere realistisk, men hvordan bør den sammensættes? Skal den fx omfatte kvægladbrug, der er økonomisk mindre vigtig, men forårsager høj lækage?</li> <li>• Hvordan kan en klimatold indrettes, så den tager højde for, at mange lande uden for EU også har eller må forventes at få bindende klimamål?</li> <li>• Danmarks reduktionsmål er mere ambitiøst end EU's samlede mål. Er en klimatold om EU tilstrækkelig til at håndtere dansk lækage forårsaget af mere ambitiøse danske klimamål?</li> <li>• Er det realistisk, at EU kan danne en klimakoalition med USA?</li> </ul>



## 2. Status på EU

EU har afgørende rolle på mange områder

EU har afgørende indflydelse på europæernes hverdag. Om det gælder klimapolitik, regulering af store tech-selskaber eller genopretning efter coronakrisen, så bliver mange beslutninger taget i samspil mellem de europæiske lande. Fx er EU-landene blevet enige om at hæve klimaambitionerne, så EU-reduktionsmålet for 2030 er hævet fra 40 pct. til 55 pct. ift. 1990, og EU skal være klimaneutral i 2050.

Status på aktuelle problemstillinger i EU

Storbritanniens udtrædelse af EU har fyldt meget i diskussionerne om EU. Men der har også været vigtige debatter om EU's klimaambitioner, EU's genopretningspakke til håndtering af coronakrisen, og hvordan EU skal regulere de digitale markeder. I afsnit 2.1 giver vi en status på nogle af de aktuelle problemstillinger, som fylder meget på den politiske dagsorden i Europa.

Historisk har dansk opbakning til EU været svingende

Den danske opbakning til EU har tidligere været svingende. Det hænger sandsynligvis sammen med, at internationalt samarbejde og afgivelse af suverænitæt er forbundet med mange følelser. Men det kan også være et resultat af, at det er svært at opgøre gevinster og ulemper ved et EU-medlemskab. I afsnit 2.2 ser vi nærmere på danskernes opfattelse af EU og hvilke fordele og ulemper, et medlemskab indebærer.

Hvordan vil danskerne gerne have, at EU udvikler sig?

EU er en foranderlig størrelse. Der er løbende kommet flere medlemslande, den økonomiske integration er vokset, og EU-landene arbejder sammen på flere og flere politikområder. I afsnit 2.3 undersøger vi danskernes ønsker til det fremtidige EU-samarbejde og sammenholder det med den hidtidige udvikling i den europæiske integration.

### 2.1 Status på centrale politiske dagsordener i EU

Status på aktuelle EU-emner

I dette afsnit giver vi en status på en række udvalgte politiske problemstillinger, som har fyldt meget på den europæiske scene. Emnerne er klimaforhandlinger i EU, Brexit, genopretning efter coronakrisen samt regulering af digitale tjenester.

European Green Deal

#### 2.1.1 Klimaforhandlinger i EU

EU-Kommissionen har fremlagt European Green Deal, som er en grøn reformpakke, der overordnet skal gøre EU klimaneutralt i 2050. Reformpakken består af en lang række mål og initiativer, bl.a. et mål om en reduktion på 55 pct. af drivhusgasudledningerne i 2030 ift. 1990 og klimaneutralitet i 2050. Sammen med reformpakken har Kommissionen foreslået en klimalov, som skal gøre de politiske hensigter til en juridisk forpligtelse og øge sikkerheden for private investorer. Loven forventes færdiggjort i løbet af 2021.

Planen skal mobilisere 1.000 mia. euro i investeringer

European Green Deal skal samlet set mobilisere mere end 1.000 mia. euro i investeringer i løbet af de næste 10 år. Mere end 500 mia. euro skal komme fra EU-budgettet, mens de resterende midler skal komme fra Den Europæiske Investeringsbank, medlemslandene og private investorer.<sup>11</sup> Investeringerne skal bl.a. bruges til at skabe en klimaneutral energisektor, reducere energibehovet ved husopvarmning, fremme bæredygtig industri, skabe mere og billigere klimavenlig transport samt sikre biodiversiteten.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> Europa Kommissionen (2020a).

<sup>12</sup> Europakommissionen (2020b).

Behov for yderligere instrumenter for at indfri målsætning

Den internationalt anerkendte tænketank Bruegel har konkluderet, at planen fra EU er et vigtigt skridt i den rigtige retning inden for rammerne af EU's budget, men at investeringsbehovet sandsynligvis vil være mindst tre gange så stort.<sup>13</sup> Derfor er det vigtigt at se på instrumenter, der hæver prisen på at udlede drivhusgasser, herunder en stramning af kvotesystemet eller indførelse af CO<sub>2</sub>-afgifter. Bruegel fremhæver også vigtigheden af disse instrumenter samt af at slække på EU's finanspolitiske spilleregler, så medlemslandene har bedre mulighed for at gennemføre de nødvendige offentlige investeringer i den grønne omstilling.

Foreslåede instrumenter i planen

European Green Deal indeholder da også en række forslag til konkrete instrumenter, som EU vil anvende til at opnå klimamålene. Det gælder fx en revision af kvotesystemet, hvor det foreslås, at byggeriet samt vand- og landtransport bliver inddraget i systemet, og at antallet af kvoter reduceres hurtigere, og der ligeledes foreslås en klimatoldmur, så klimabelastende varer fra resten af verden, som sælges i EU, pålægges en klimatold. Klimatolden skal sikre konkurrenceevnen for europæiske virksomheder, som fremover vil blive underlagt strengere klimakrav, og dermed modvirke lækage, jf. kapitel 5.

Storbritannien er trådt ud af EU

### 2.1.2 Brexit

1. januar 2021 trådte Storbritannien ud af EU efter årelange forhandlinger. Storbritannien meddelte i 2017, at de ønskede at træde ud af EU-samarbejdet på baggrund af en folkeafstemning i 2016. EU og Storbritannien forhandlede efterfølgende om en udtrædelsesaftale, som efter adskillige forsøg blev vedtaget i det britiske parlament i januar 2020. I december 2020 blev EU og Storbritannien også enige om en frihandelsaftale mellem parterne.

Frihandelsaftalen med EU

Frihandelsaftalen mellem EU og Storbritannien ligner de frihandelsaftaler, der er lavet med andre tredjelande som fx Canada og Japan, men er på nogle punkter mere åben og ambitiøs. Dette gælder bl.a. aftalen om varehandel, som giver told- og kvotefrihed mellem EU og Storbritannien for varer med oprindelse i frihandelszonen. Derudover indeholder aftalen en række punkter om bl.a. transport, energi og social sikkerhed. Storbritannien kommer også fortsat til at deltage i en række EU-programmer inden for forskning og udvikling.<sup>14</sup> På trods af den ambitiøse handelsaftale vil Storbritannien ikke generelt opnå samme økonomiske vilkår som andre EU- eller EØS-lande. Fx vil der ikke længere være fri bevægelighed for arbejdskraft mellem EU og Storbritannien, der kommer nye dokumentationskrav ved import fra Storbritannien, og Storbritannien indfører egne produktkrav.

Negative økonomiske konsekvenser for Storbritannien

Formålet for Storbritannien med Brexit har bl.a. været at sikre en større selvstændighed og reducere indvandring fra EU-lande. Brexit har dog allerede medført betydelige omkostninger for Storbritannien, som vi viser i kapitel 3. Det kan også få betydning for sammenhængskraften i Storbritannien, da fx flere skotske politikere har ytret ønske om at forlade unionen med England, Wales og Nordirland.<sup>15</sup> De økonomiske konsekvenser på længere sigt er forbundet med stor usikkerhed, men den uafhængige britiske finanspolitiske vagthund, Office of Budget Responsibility, vurderer, at Brexit vil medføre et fald på 4 pct. af BNP på længere sigt.<sup>16</sup>

Også tab for EU, men generelt mindre end for Storbritannien

De fleste undersøgelser konkluderer, at Brexit er en lose-lose situation, hvor både Storbritannien og EU vil tabe som følge af Brexit. De er dog også enige om, at konsekvenserne for Storbritannien vil være væsentligt større end for EU som helhed.<sup>17</sup> Enkelte EU-lande, som Irland, Luxembourg og Malta, vil dog blive ramt særligt hårdt, fordi de er tæt forbundne med den britiske økonomi.

Europa har været ramt hårdt af corona

### 2.1.3 Genopretning efter coronakrisen

Europa har været hårdt ramt af coronakrisen. Mange mennesker har mistet livet som følge af corona, og næsten alle europæiske økonomier har oplevet kraftige tilbageslag. EU ligger med ca. 1.300 coronarelaterede dødsfald pr. mio. indbyggere på niveau med Brasilien og væsentligt højere end fx Canada, Sydkorea og Japan, mens et BNP-fald på 6,2 pct. fra 2019 til 2020 er større end i fx USA og Japan, jf. Figur 2.1.

<sup>13</sup> Bruegel (2020a).

<sup>14</sup> [https://ec.europa.eu/info/reasons-united-kingdom/eu-uk-trade-and-cooperation-agreement\\_da](https://ec.europa.eu/info/reasons-united-kingdom/eu-uk-trade-and-cooperation-agreement_da).

<sup>15</sup> Se fx <https://www.politico.eu/article/uk-brexiteer-changed-game-on-scottish-independence/>.

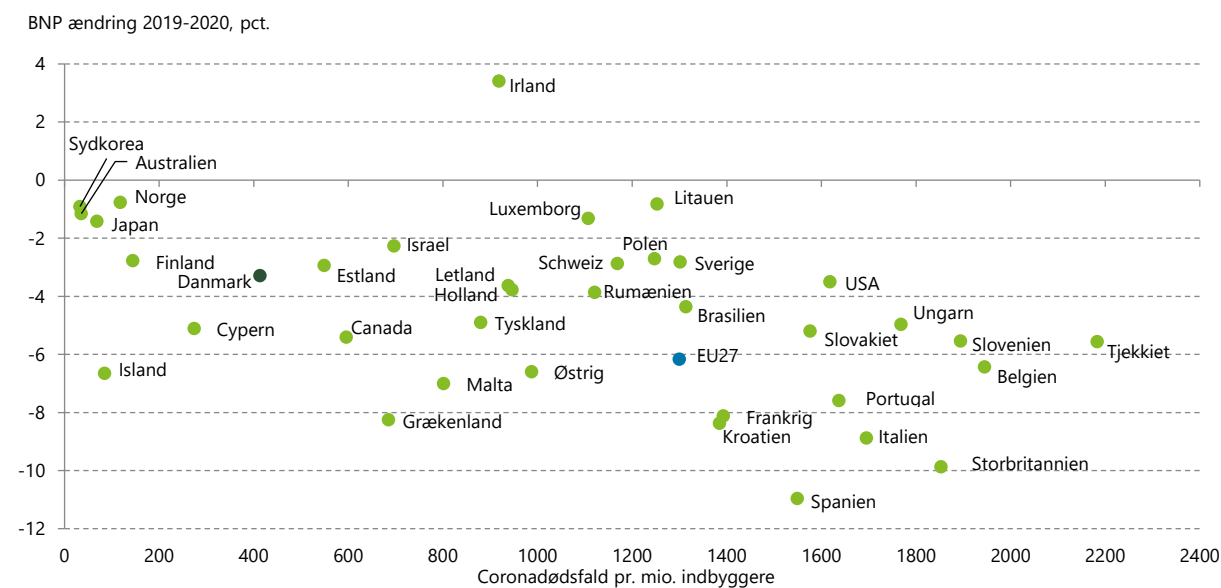
<sup>16</sup> <https://obr.uk/overview-of-the-november-2020-economic-and-fiscal-outlook/> og <https://obr.uk/box/the-effect-on-productivity-of-leaving-the-eu/>.

<sup>17</sup> Se National Bank of Belgium (2019) for et survey af litteraturen.

Danmark har klaret sig relativt godt igennem krisen

Danmark har klaret sig godt ift. de fleste andre EU-lande. Danmark har således en forholdsvis lav coronarelateret dødelighed og et begrænset fald i den økonomiske aktivitet, men ligger dog i begge henseender dårligere end fx Finland og Norge. Ud over coronahåndteringen er der mange andre ting, der påvirker, hvordan et land klarer sig igennem coronakrisen. Det kan fx afhænge af, hvornår landet blev ramt af corona, af landets demografi og af, hvilke økonomiske hjælpepakker landet har gennemført.

Figur 2.1 Coronadødsfald og økonomisk vækst under coronakrisen, EU27 og udvalgte lande



Anm.: Antallet af coronarelaterede dødsfald er opgjort den 15. marts 2021. Den økonomiske udvikling er baseret på foreløbige BNP-tal, og der kan forekomme betydelige revisioner.

Kilde: Eurostats tabel "namq\_10\_gdp", OECD's tabel "LNBQRSA", Our World in Data's COVID-19 datasæt samt egne beregninger.

Diskussion om EU's organisering af vaccineindkøb

Håndteringen af de sundhedsmæssige aspekter af coronakrisen er i udgangspunktet en opgave for de enkelte medlemslande. Medlemslandene har dog bl.a. bedt EU om at organisere og forhandle indkøb af COVID-19-vacciner. Der har været meget kritik af, at EU sakker bagud med vaccinering af befolkningen ift. fx Storbritannien og USA.<sup>18</sup> Kritikken går på, at EU har købt for få doser af de vacciner, som først er blevet godkendt og ikke har nødautoriseret vacciner, så de hurtigere kunne tages i brug. Kommissionen har dog forsvaret sig med, at de har handlet inden for det mandat og det begrænsede budget, som medlemslandene har givet den, og at en grundig godkendelsesprocedure er nødvendig for at begrænse vaccineskepsis.<sup>19</sup>

Genopretningspakken fra EU

EU spiller også en væsentlig rolle i den økonomiske genopretning efter coronapandemien ved blandt andet at have vedtaget en genopretningspakke på mere end 800 mia. euro, som kaldes Next Generation EU. Det svarer til knap 6 pct. af EU27's samlede BNP i 2019. Genopretningspakken består af favorable lån for 360 mia. euro og direkte tilskud på 390 mia. euro, som medlemslandene skal søge om på baggrund af en national genopretningsplan. Genopretningsplanerne skal godkendes af EU. Tildelingen vil bl.a. ske med hensyntagen til ledighed, BNP pr. capita, befolkning og fald i BNP i 2020 og 2021. Finansministeriet har skønnet, at Danmark vil modtage 4,2 mia. kr. fra genopretningspakken i 2021.<sup>20</sup>

<sup>18</sup> Se fx <https://www.spiegel.de/international/europe/the-planning-disaster-germany-and-europe-could-fall-short-on-vaccine-supplies-a-3db4702d-ae23-4e85-85b7-20145a898abd>.

<sup>19</sup> <https://www.berlingske.dk/europa/kritikken-af-eus-vaccineindkoeb-har-vaeret-soenderlemmende-meget-tyder-paa>.

<sup>20</sup> Finansministeriet (2020).

Digitale platforme skaber nye muligheder ...	<b>2.1.4 Regulering af digitale tjenester i EU</b> Digitale platforme og sociale medier, som fx Google, Facebook og Amazon, spiller en afgørende rolle på de digitale markeder. De har skabt betydelige fordele for brugerne, masser af innovation, nye forretningsmuligheder for mindre virksomheder og har gjort det lettere at handle på tværs af grænser.
... og nye udfordringer	De digitale platforme kan dog også bruges til at sprede misinformation eller sælge ulovlige varer og tjenester. Samtidig er de største platforme blevet så store, at de har en markedsdominerende position, som de kan udnytte til at begrænse konkurrencen.
Nyt lovforslag om regulering af digitale tjenester i EU	Europa-Kommissionen foreslog i december 2020 to nye love til regulering af digitale tjenester, herunder sociale medier og onlinemarkedspladser. <sup>21</sup> Lovene skal beskytte forbrugernes rettigheder og sikre retfærdig konkurrence mellem virksomheder online. Det skal bl.a. ske ved at skabe en bedre balance mellem brugernes, onlineformidlernes og myndighedernes rettigheder og ansvar. Fx bliver onlineformidlere i højere grad forpligtiget til at forebygge misbrug af deres tjenester. Myndighederne får bedre mulighed for at kontrollere de digitale tjenester og kan pålægge sanktioner på op til 10 pct. af en virksomheds globale omsætning ved manglende overholdelse af regelsættet. Det næste skridt er, at Europa-Parlamentet og medlemslandene skal drøfte lovforslaget.
Danskerne bakker op om mere EU-regulering	I vores nye spørgeskemaundersøgelse ønsker mere end 60 pct. af danskerne, at EU i højere grad skal samarbejde om regulering af de store tech-selskaber, som fx Google og Amazon. <sup>22</sup> 20 pct. ønsker et uændret niveau af samarbejde, og 10 pct. ønsker mindre samarbejde. Størstedelen af danskerne forventer også mere samarbejde med USA om regulering af store tech-selskaber efter valget af Joe Biden som præsident.

## 2.2 Danskerne er tilfredse med EU

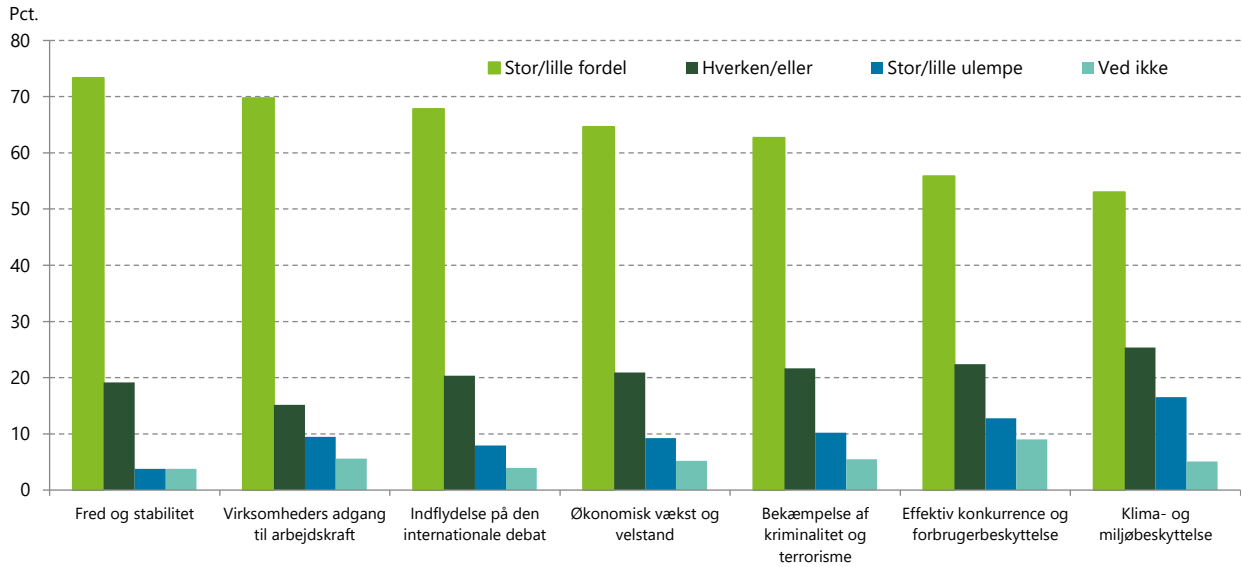
Helt ny undersøgelse af danskernes opfattelse af EU	Kraka og Deloitte har gennemført en helt ny spørgeskemaundersøgelse blandt den voksne danske befolkning med 2.175 respondenter, jf. Boks 1. Flere steder i rapporten refererer vi til besvarelsene af denne undersøgelse.
Danskerne mener, at EU-medlemskab er godt	Samlet set mener danskerne, at dansk EU-medlemskab er godt for Danmark. 70 pct. svarer således, at dansk EU-medlemskab er meget godt eller godt, mens 12 pct. svarer, at dansk EU-medlemskab er dårligt eller meget dårligt. Danskerne har fået et mere og mere positivt syn på EU siden 1995. Det har de seneste fire år været på det højeste niveau nogensinde, hvor 70-75 pct. af befolkningen ser dansk EU-medlemskab som noget godt. <sup>23</sup>
Især de unge ser positivt på EU	85 pct. af danskerne under 31 år og 73 pct. af danskerne over 65 år mener, at EU-medlemskab er meget godt eller godt for Danmark. Til sammenligning er det 53 pct. af danskerne i intervallet 51-65 år, som mener, at dansk EU-medlemskab er godt eller meget godt.
Danskerne ser mange forskellige fordele	Danskerne ser betydelige fordele ved EU-medlemskab på alle de politikområder, vi har spurgt til. Danskerne ser størst fordele ift. fred og stabilitet og virksomheders adgang til arbejdskraft, hvor henholdsvis 73 og 70 pct. har svaret, at de ser fordele eller store fordele. Også for klima- og miljøbeskyttelse, hvor fordelene vurderes lavest i forhold til ulemperne, er det stadig mere end 50 pct., som ser fordele, mens mindre end 20 pct. ser ulemper.

<sup>21</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/da/ip\\_20\\_2347](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/da/ip_20_2347).

<sup>22</sup> Undersøgelsen er beskrevet i Boks 1.

<sup>23</sup> Diverse undersøgelser fra Eurobarometer og vores egen spørgeskemaundersøgelse.

**Figur 2.2 Danskernes vurdering af, om Danmark har oplevet fordele eller ulemper ved at være medlem af EU**



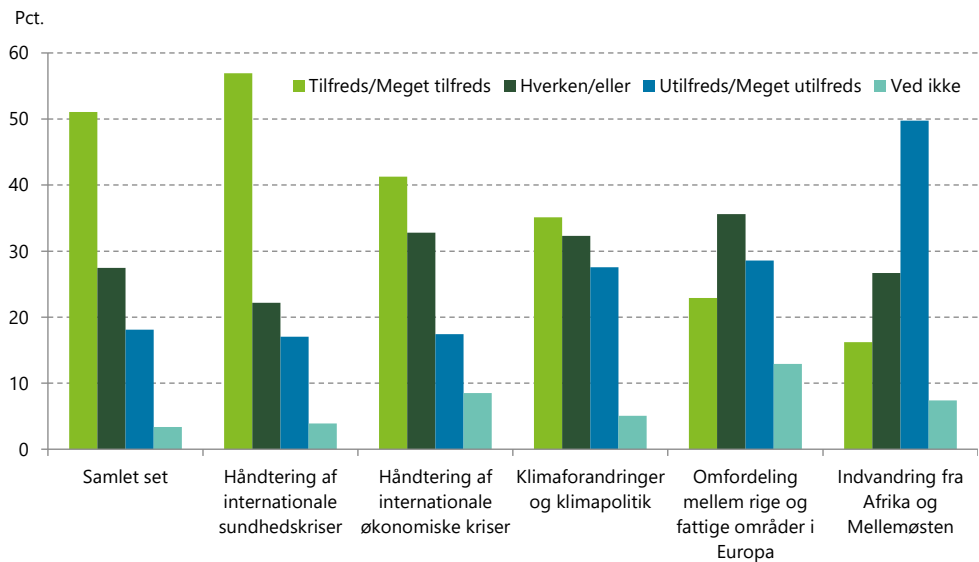
Anm.: Baseret på 2.175 respondenter. De forskellige politikområder er sorteret efter, hvor stor en andel, som har svaret, at de ser en fordel på det politikområde.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse udført af Epinion for Kraka-Deloitte og egne beregninger.

**Tilfredse med krisehåndtering, utilfredse med asylsamarbejde**

Danskerne er overvejende tilfredse med samarbejdet mellem medlemslandene i EU. Det gælder samlet set og ift. håndtering af sundhedskriser og internationale økonomiske kriser, jf. Figur 2.3. Danskerne er derimod overvejende utilfredse med samarbejdet om håndteringen af indvandring fra Afrika og Mellemøsten. Det ser vi nærmere på i Afsnit 4.4. Stort set lige mange danskere er hhv. tilfredse og utilfredse med EU's klimapolitik og omfordelingen mellem rige og fattige områder i Europa.

**Figur 2.3 Danskernes tilfredshed med samarbejdet mellem medlemslandene i EU på forskellige områder**



Anm.: Baseret på 2.175 respondenter. De forskellige politikområder er sorteret efter, hvor stor en andel, som har svaret, at de er tilfredse eller meget tilfredse med samarbejdet på det politikområde.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse udført af Epinion for Kraka-Deloitte og egne beregninger.

Danmark i top mht. tillid til EU, Italien og Frankrig i bund

Danmark og Irland er de to lande, hvor befolkningerne har den største tillid til EU. 63 pct. af danskerne udtrykker, at de har tillid til EU, mens 73 pct. af irerne har tillid til EU.<sup>24</sup> Det er væsentligt over EU-gennemsnittet, hvor 43 pct. har tillid til EU. Italien og Frankrig har lavest tillid til EU med henholdsvis 28 og 30 pct.

#### **Boks 1 Beskrivelse af Kraka og Deloittes spørgeskemaundersøgelse**

Epinion har gennemført en spørgeskemaundersøgelse for Kraka og Deloitte med det formål at undersøge danskernes oplevelser med og holdninger til EU-samarbejdet, herunder EU's håndtering af fx klimaforandringer, flygtningekrisen og coronapandemien.

Undersøgelsen er gennemført i perioden 8. januar – 18. januar 2021 med udgangspunkt i Epinions webpanel. Populationen for undersøgelsen er personer bosiddende i Danmark, som er mindst 18 år gamle. Vores stikprøve består af 2.175 respondenter. Stikprøven er vægtet efter alder, køn, uddannelse og geografi, så den bedst muligt afspejler den danske befolkning over 18 år.

---

<sup>24</sup> Eurobarometer (2020).



## 2.3 Danskerne ønsker mere samarbejde i EU

Udvikling i europæisk samarbejde og integration

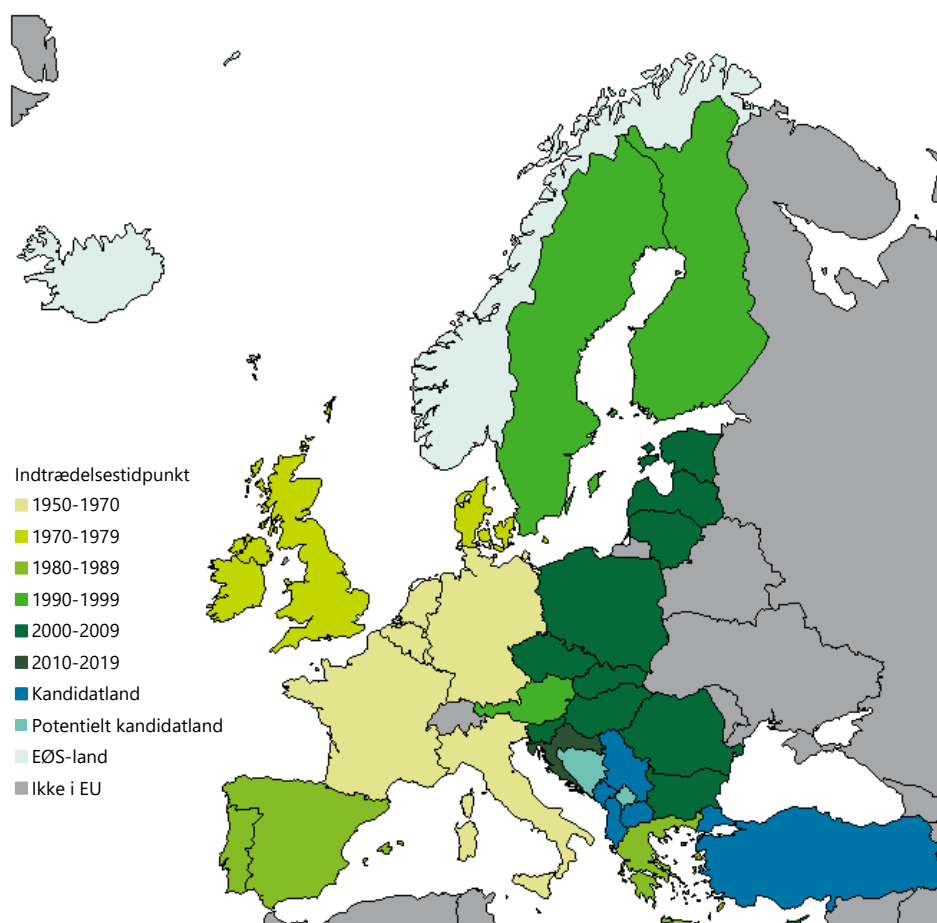
I dette afsnit analyserer vi, hvordan det europæiske samarbejde og den europæiske integration har udviklet sig over tid. Vi har også spurgt danskerne om, hvordan de gerne vil have, at det europæiske samarbejde udvikler sig fremover.

Det europæiske samarbejde er vokset

### 2.3.1 Tiltagende europæisk integration

Grundstenen til EU-samarbejdet blev lagt allerede i 1952 med Kul- og Stålnunionen, som omfattede Belgien, Frankrig, Italien, Luxembourg, Holland og Tyskland. Danmark trådte sammen med Storbritannien og Irland ind i det europæiske samarbejde i 1973. I dag består EU af 27 europæiske lande, og flere lande er i en proces for at blive en del af EU i fremtiden. EU's geografiske dækning er vist i Figur 2.4.

Figur 2.4 EU's geografiske udbredelse



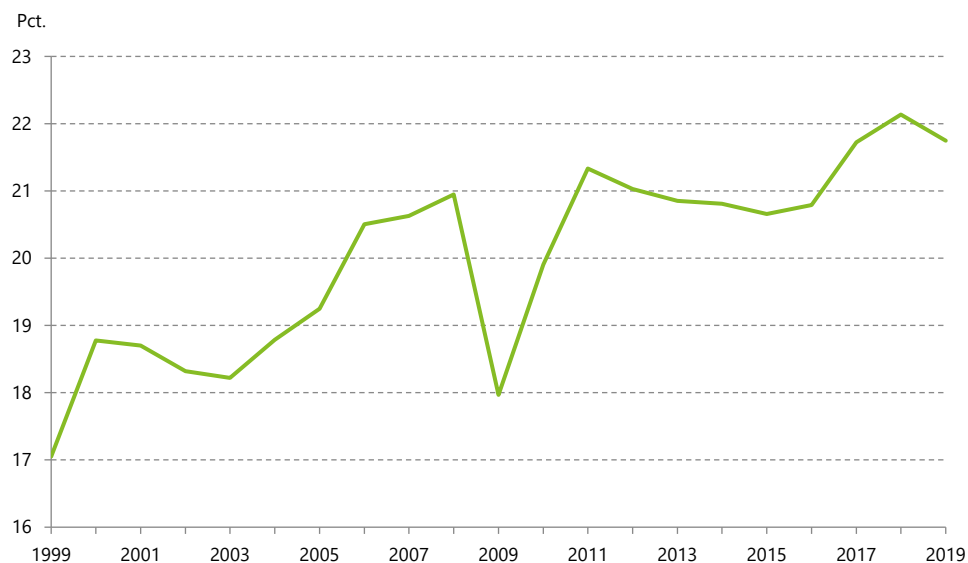
Anm.: Storbritannien er trådt ud af EU pr. 1. januar 2021. Schweiz er ikke et EØS-land, selvom det har bilaterale aftaler, som stort set omfatter de samme bestemmelser som EØS. Et kandidatland er et land, som har indledt forhandlinger om optagelse i EU. Der er dog ingen garanti for, at et kandidatland bliver optaget i EU. Potentielle kandidatlande kan indlede forhandlinger om optagelse, når de er vurderet klar.

Kilde: [https://europa.eu/european-union/about-eu/countries\\_da](https://europa.eu/european-union/about-eu/countries_da).

EU-landene handler mere med hinanden

Siden dannelsen af EU's indre marked i 1993 har der været en stigende økonomisk integration i EU, hvor det er blevet nemmere at handle på tværs af EU-landenes grænser. Eksporten af varer mellem EU-landene er derfor også steget. I 2019 eksporterede EU-landene varer til hinanden for, hvad der svarer til 21,7 pct. af EU's samlede BNP, jf. Figur 2.5. Det er en stigning på knap 4,7 pct.point siden 1999.

**Figur 2.5 Økonomisk integration: EU-landenes eksport af varer til andre EU-lande**



Anm.: Figuren viser værdien af den samlede eksport af varer fra EU28-lande til et andet EU28-land, divideret med EU28's samlede BNP. De 28 lande (inkl. Storbritannien) indgår i målet i hele perioden – også hvis de blev medlem af EU efter 1999. Det har vi valgt for at undgå ændringer i populationen undervejs. Figuren beskriver udviklingen fra 1999, da det er det første år, hvor der er data for alle lande.

Kilde: Eurostats tabel "DS-032655" og "nama\_10\_gdp" og egne beregninger.

Flere EU-borgere bosætter sig i andre EU-lande

Den stigende europæiske integration viser sig også ved, at flere og flere europæere bor i andre EU-lande. Fra 2014 til 2019 er andelen af EU-borgere, som bor i et andet EU-land end deres hjemland, steget fra 2,8 pct. til 3,5 pct. Det er en fortsættelse af en trend, som især tog fart efter udvidelsen i 2004.<sup>25</sup> Denne udvikling afspejler, at flere EU-borgere flytter til et andet EU-land for at arbejde, men kan også afspejle en større kulturel integration på tværs af EU-landene.

EU har vedtaget historisk stort budget frem mod 2027

EU's budget har siden 1995 udgjort en relativt konstant andel af medlemslandenes BNP på ca. 1 pct., men det nye EU-budget for perioden 2021-2027 forventes at udgøre tæt på 1,4 pct. af BNP. Dette historisk store budget skyldes et ønske om genopretning efter coronakrisen, men tyder også på en tiltagende europæisk integration.

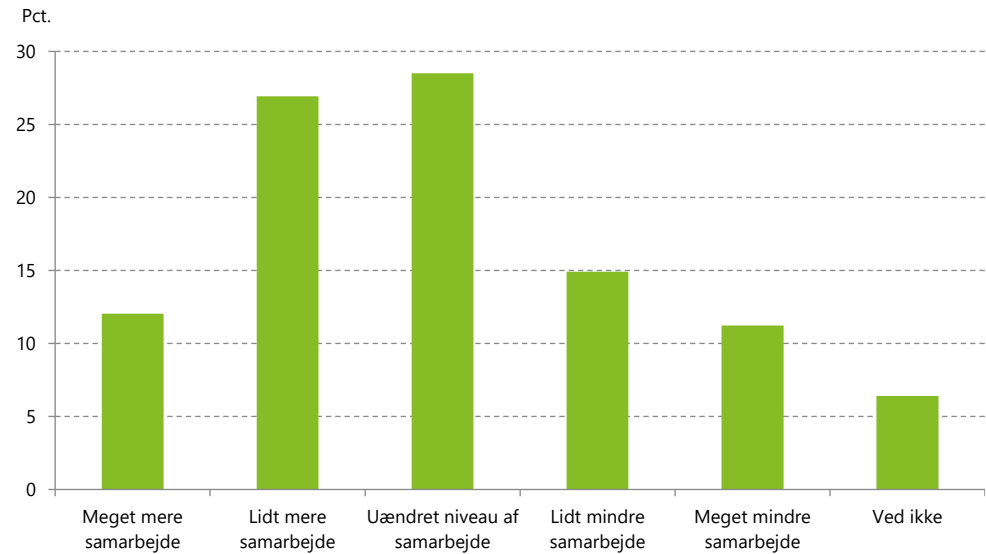
Flere danskere ønsker mere end mindre samarbejde ...

### 2.3.2 Danskernes ønsker til det fremtidige EU-samarbejde

Der er flere danskere, som ønsker mere EU-samarbejde, end der er danskere, som ønsker mindre EU-samarbejde. 40 pct. af danskerne mener, at EU bør udvikle sig i retning af meget mere eller lidt mere samarbejde, mens ca. 25 pct. mener, at EU bør udvikle sig i retning af enten lidt mindre eller meget mindre samarbejde, jf. Figur 2.6.

<sup>25</sup> Jørgensen og Egelund-Müller (2021a).

**Figur 2.6 Danskernes ønsker til det fremtidige EU-samarbejde**



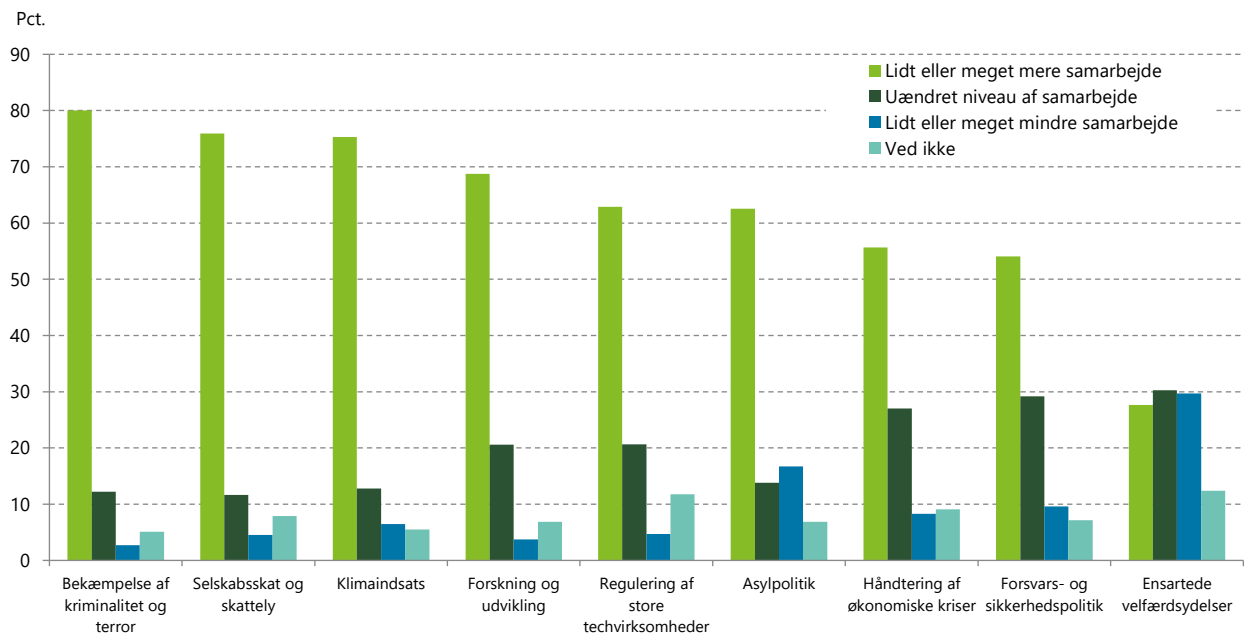
Anm.: Baseret på 2175 respondenter.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse udført af Epinion for Kraka-Deloitte og egne beregninger.

... på tværs af mange politikområder

Ønsket om mere samarbejde er bredt funderet på tværs af politikområder. Mere end tre fjerdedele af danskerne ønsker mere EU-samarbejde omkring klimaindsatsen, håndtering af skattely og bekæmpelse af kriminalitet og terrorisme, jf. Figur 2.7. Et flertal af danskerne ønsker også mere samarbejde inden for asylpolitik, regulering af store tech-selskaber, forsvars- og sikkerhedspolitik, forskning og udvikling samt håndtering af økonomiske kriser. Ensartning af velfærdsydelse på tværs af EU er det eneste område, som vi har spurgt til, hvor der ikke er et flertal for mere samarbejde.

**Figur 2.7 Danskernes ønsker til det fremtidige EU-samarbejde opdelt på politikområder**



Anm.: Baseret på 2175 respondenter.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse udført af Epinion for Kraka-Deloitte og egne beregninger.

Også på områder, hvor Danmark har forbehold

Det er bemærkelsesværdigt, at et flertal af danskerne ønsker mere samarbejde i EU omkring områder som bekæmpelse af kriminalitet, asylpolitik og forsvars- og sikkerhedspolitik. Danmark har nemlig både et retsforbehold og et forsvarsforbehold, som betyder, at Danmark ikke deltager i fuldt omfang i EU's samarbejde på disse områder. Senest blev et forslag om at omgøre det danske retsforbehold til en tilvalgsordning, som netop muliggjorde mere europæisk samarbejde ift. retspolitik, nedstemt ved en folkeafstemning i 2015.

Flertal ønsker mere frihandel

Næsten halvdelen af danskerne ønsker, at EU skal arbejde for mere frihandel mellem EU og andre regioner fremover. 36 pct. ønsker at bevare det nuværende niveau, mens kun 3 pct. mener, at EU skal arbejde for mindre frihandel. Dette tyder på, at der er opbakning til EU's arbejde med at etablere handelsaftaler med fx USA og Sydamerika.

Danskerne tror på mere samarbejde med USA

Danskerne tror, at valget af Joe Biden som USA's præsident vil betyde mere samarbejde mellem EU og USA. Det gælder især på klimaområdet, hvor 73 pct. svarer, at de tror, der kommer mere samarbejde, men også ift. frihandel og sikkerhedspolitik, hvor mere end halvdelen tror på mere samarbejde mellem EU og USA. Dog tror kun 30 pct., at valget af Joe Biden vil betyde mere samarbejde om regulering af store internationale tech-selskaber.





# 3. Værdien af europæisk samarbejde

Værdien af europæisk samarbejde

EU-medlemslandene skal blive enige om fælles løsninger på tværnationale problemstillinger som fx klima, kriminalitet og det indre marked. Det giver ofte komplicerede forhandlingsforløb med alliancer på kryds og tværs. I sådanne forhandlinger kan der være en tendens til at udnævne vindere og tabere og se EU-samarbejdet som et nulsumsspil. Men et godt samarbejde skal samlet set skabe værdi for alle medlemslande for at være holdbart. I dette kapitel undersøger vi hvad værdien er af det europæiske samarbejde.

Hvad er den økonomiske effekt af EU-medlemskab?

EU's indre marked giver en række økonomiske fordele i form af mere handel mellem medlemslandene, bedre konkurrence og mere vidensdeling. I Afsnit 3.1 analyserer vi de samlede økonomiske effekter af EU-medlemskab, både for nye og gamle medlemslande.

Konsekvenser af Brexit

Storbritannien forlod EU ved indgangen til 2021 efter lange forhandlinger. Selvom vi endnu ikke kan observere de langsigtede konsekvenser, så har det allerede haft økonomisk betydning, især for Storbritannien. I Afsnit 3.2 analyserer vi konsekvenserne af Brexit for den britiske økonomi.

Fremmer EU demokratiske værdier hos medlemslandene?

EU-landene har opstillet en række demokratiske spilleregler, Københavnskriterierne, som nye lande skal leve op til for at blive medlem af EU og få del i de økonomiske gevinster ved EU-medlemskabet. Optagelseskravene omfatter fx minimumstandarder ift. afholdelse af demokratiske valg, retsstatsprincipper og menneskerettigheder. I Afsnit 3.3 undersøger vi, hvordan optagelsen i EU og Københavnskriterierne hænger sammen med kvaliteten af samfundsinstitutionerne for de lande, som er kommet ind i EU.

EU på de digitale markeder

De nye digitale teknologier har samlet set skabt store fordele for forbrugere og virksomheder. Fx peger ny amerikansk forskning på, at Facebook har gavn timer amerikanske forbrugere med mere end 200 mia. USD siden 2004, en betydelig gevinst fra et enkelt digitalt produkt.<sup>26</sup> Og forbrugere i mange andre lande har også glæde af gratisydelse fra fx Facebook og Google. I Afsnit 3.4 analyserer vi, hvordan EU klarer sig på de digitale markeder ift. bl.a. USA.

Konkurrencesituationen i EU i forhold til USA

Det indre marked er hjørnestenen i EU's økonomiske samarbejde og skal sikre økonomisk integration, forbedret konkurrence og ultimativt højere velstand blandt medlemslandene. I Afsnit 3.5 viser vi, hvordan graden af konkurrence har udviklet sig i EU sammenlignet med USA samt analyserer betydningen for en gennemsnitlig dansk familie.

## 3.1 EU-medlemskab gavner økonomien

EU-medlemskab giver økonomiske gevinster til Danmark

Den frie bevægelighed af varer og tjenester i EU's indre marked har reduceret handelsbarrierer mellem EU-landene markant, hvilket har medført en øget samhandel mellem Danmark og de øvrige europæiske lande. Derudover kan EU sandsynligvis også indgå bedre handelsaftaler med tredjelande uden for EU, end hvis Danmark skulle forhandle aftalerne på egen hånd.

Større handelsaktivitet øger produktiviteten

Den øgede handelsaktivitet kan medføre afledte effekter på produktiviteten i virksomhederne via forskellige kanaler. Der skabes et større aftagermarked for virksomheder, hvilket kan give stordriftsfordele og dermed øge produktiviteten. Der er bedre muligheder for at indgå i globale værdikæder, hvilket kan gøre det nemmere for virksomheder at udnytte deres komparative fordele og dermed opnå specialiseringsgevinster. Derudover kan øget konkurrence med udenlandske virksomheder

<sup>26</sup> Brynjolfsson og Collis (2019) og Brynjolfsson m.fl. (2019).

	<p>øge virksomheders incitament til at investere i forskning og udvikling. Udenlandsk viden og teknologi kan desuden smitte positivt af på danske virksomheder ved øget samhandel.</p>
Medlemskab kan øge investeringerne fra udlandet ...	EU-medlemskab og deltagelse i det indre marked kan også tiltrække flere udenlandske investeringer til et land, fordi det bliver mere attraktivt at operere i landet. De udenlandske investeringer kan give produktivetsgevinster både til de direkte involverede virksomheder og indirekte til andre virksomheder.
... og kvaliteten af samfundsinstitutioner	Derudover kan EU-medlemskab potentielt øge kvaliteten af samfundsinstitutioner, jf. Afsnit 3.3, hvilket kan være med til at løfte produktiviteten. <sup>27</sup>
Større indvandring af kvalificeret arbejdskraft	Studier viser, at EU-medlemskab har medført en større migration af arbejdskraft mellem europæiske lande. <sup>28</sup> Et relativt højt beskæftigelses- og lønniveau i Danmark har medvirket til en positiv nettoindvandring de seneste 15 år i Danmark. Nettoindvandring af arbejdskraft fra EU giver et øget arbejdsudbud, hvor hver udlænding giver en økonomisk gevinst til den danske statskasse på ca. 180.000 kr. <sup>29</sup> Derudover kan udenlandsk arbejdskraft øge produktiviteten gennem spredning af viden og erfaring samt stabilisere økonomien under skiftende konjunkturer.
Vi estimerer effekten af EU-medlemskab	I denne analyse estimerer vi den samlede effekt af EU-medlemskab på arbejdsproduktiviteten i de EU-lande, som trådte ind efter etableringen af Det Europæiske Fællesskab (senere EU) i 1957. Danmark, Irland og Storbritannien var i 1973 de første lande, som indtrådte efter etableringen, og siden da er der optaget 19 lande mere i EU.
Hvad er alternativet til EU-medlemskab?	Den samlede effekt af EU-medlemskab afhænger af alternativet til EU-medlemskab. Europæiske lande uden for EU kan indgå aftaler med EU og dermed opnå gevinster ved EU-samarbejdet, selvom de ikke er medlem. De kan fx indgå i et WTO-regime, hvor alle aftaler skal forhandles bilateralt med EU, som Schweiz gør. Det er også muligt at indgå i EØS, som fx Norge gør, hvor bl.a. bestemmelserne om EU's indre marked gælder. Storbritannien har ved deres udtrædelse af EU forladt EU's indre marked og toldunion, men har indgået en aftale med EU, som bl.a. omfatter, at varehandel mellem de to parter ikke pålægges told.
Alternativet i analysen er de konkrete øvrige landes situation	I denne analyse undersøger vi effekten af EU-medlemskab ved at sammenholde den økonomiske udvikling i lande, som indtræder i EU, med udviklingen i sammenlignelige lande, der hverken er med i EØS eller EU på det tidspunkt, men har forskellige former for handelsaftaler med EU. Sammenligningen sker i en årrække før og efter indtrædelse i EU.
Danmark blev medlem i 1973, mens Sverige blev i 1995	Danmark og Sverige er to lande, som på mange områder ligner hinanden. Danmark blev dog medlem af EU i 1973, mens Sverige først blev medlem i 1995. Sverige var før indtrædelse i EU imidlertid en del af EFTA, som er et frihandelssamarbejde mellem en række europæiske lande, hvor Danmark også deltog før indtrædelse i EU. Det betød også, at Sverige deltog i det indre marked fra 1992 som et led i oprettelsen af EØS. Sverige har dermed opnået gevinster ved samarbejde i Europa, inden landet indtrådte i EU i 1995.
Tegn på at EU-medlemskab løfter produktivitet	Danmark har en højere produktivetsvækst end Sverige i årene efter Danmarks indtrædelse i EU, jf. Figur 3.1. Sverige får dog indhentet det danske produktivetsniveau, og i årene op til og efter Sveriges indtrædelse i EU har Sverige en højere produktivetsvækst end Danmark. Der er altså tegn på, at indtrædelse i EU kan give et produktivetsløft i årene efter indtrædelsen og muligvis også i en periode før. En konklusion baseret på sammenligning af blot to landes erfaringer er imidlertid nødvendigvis skrøbelig. Analysen i dette afsnit baserer sig derfor på sammenligninger mellem samtlige lande, der er trådt ind i det europæiske samarbejde efter etableringen og sammenlignelige andre lande, der først er trådt ind betydeligt senere eller slet ikke trådt ind.

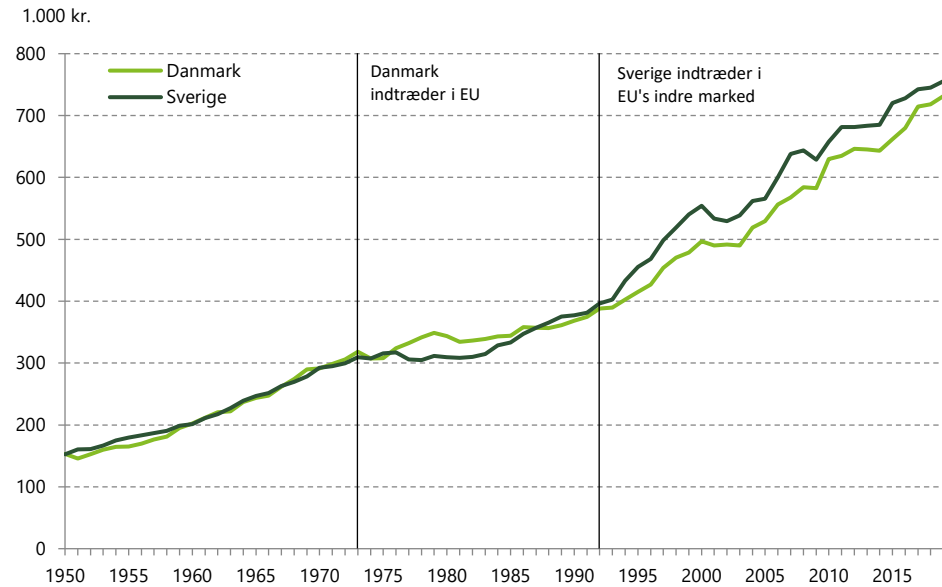
<sup>27</sup> Vasiljeva m.fl. (2017).

<sup>28</sup> Se fx Europakommissionen (2014).

<sup>29</sup> Jf. Kraka-Deloitte (2019)



Figur 3.1 BNP pr. beskæftiget i Sverige og Danmark, 1950-2019



Anm.: BNP er målt i 2021-priser og faste købekraftsvægte. De lodrette streger angiver hhv. Danmarks indtrædelse i EU i 1973 og Sveriges indtrædelse i EU's indre marked i 1992.

Kilde: Penn World Table version 10.0 samt egne beregninger.

Første metode:  
Syntetisk kontrol viser  
kontrafaktisk scenarie

Vi anvender to forskellige metoder til at estimere effekten af EU-medlemskab på arbejdsproduktivitet målt ved BNP pr. beskæftiget. Den første metode er såkaldt syntetisk kontrol.<sup>30</sup> For Danmarks vedkommende danner vi fx et syntetisk Danmark, som bedst muligt matcher udviklingen i Danmarks produktivitet samt en række øvrige økonomiske variable, som vurderes at have betydning for produktiviteten, op til Danmarks indtrædelse i EU i 1973. De øvrige økonomiske variable er fx beskæftigelsesfrekvens, uddannelsesniveau og udvalgte branchers andel af økonomien. Det syntetiske Danmark er en kontrolgruppe, sammensat af lignende lande, som ikke var medlem af EU eller EØS i en betragtelig periode efter Danmarks optagelse og må formodes ikke at blive påvirkede af Danmarks indtrædelse i EU. Det syntetiske Danmark består af 46 pct. Norge, 16 pct. Finland, 16 pct. Australien, 8 pct. USA, 8 pct. Portugal og 6 pct. Schweiz. Den syntetiske udvikling efter 1973 skal ses som det kontrafaktiske udfald, hvis Danmark ikke var indtrådt i EU.<sup>31</sup> Der dannes på lignende vis et syntetisk land for de øvrige EU-lande.

Produktiviteten er 13  
pct. højere ti år efter  
indtrædelse i EU

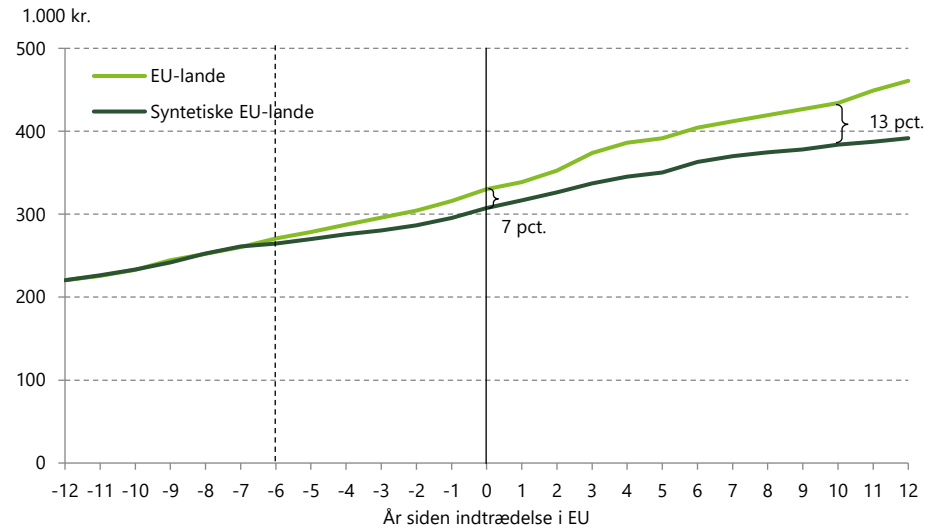
Figur 3.2 viser gennemsnittet for de indtrædende EU-landes BNP pr. beskæftiget og gennemsnittet for de syntetiske modstykker 12 år op til indtrædelse og 12 år efter. Udviklingen i BNP pr. beskæftiget følges ad frem til seks år før indtrædelse, hvorefter væksten i gennemsnit bliver højere i de indtrædende EU-lande. Ti år efter indtrædelse er gennemsnittet for BNP pr. beskæftiget for de indtrædende EU-lande 13 pct. højere sammenlignet med den kontrafaktiske situation, hvor landene ikke var indtrådt i EU. Der er en positiv effekt for nye medlemslande allerede i årene med optagelsesforhandlinger. Af denne grund har vi skabt de syntetiske lande for de nye EU-lande på baggrund af udviklingen frem til seks år før indtrædelse.<sup>32</sup>

<sup>30</sup> Baseret på metoden beskrevet i Abadie m.fl. (2010) og Abadie og Gardeazabal (2003).

<sup>31</sup> Den metodiske tilgang er beskrevet i flere detaljer i Kraka-Deloittes baggrundsnotat Albrechtsen og Terreni (2021a).

<sup>32</sup> Valget af seks år før indtrædelse er baseret på, at der er tegn på, at effekten allerede sker på dette tidspunkt, selv når vi matcher helt op til indtrædelsesåret, resultaterne fra vores begivenhedsanalyse samt metoden i Campos m.fl. (2019).

Figur 3.2 Det faktiske og syntetiske BNP pr. beskæftiget for EU28



Anm.: BNP er målt i 2021-priser og faste købekraftsvægte. Serien består af et uvægtet gennemsnit af EU-landenes BNP pr. beskæftiget og deres syntetiske modstykker. Den stiplede linje angiver, at det syntetiske land kun er matchet op til seks år før indtrædelse for EU-lande indtrådt efter år 2000. Det skyldes, at tallene indikerer, at effekten for nye EU-lande allerede sker på dette tidspunkt. Læs mere om metoden bag syntetisk kontrol i Kraka-Deloitte-baggrundsnotatet Albrechtsen og Terreni (2021a). Det syntetiske Danmark består fx af 46 pct. Norge, 16 pct. Finland, 16 pct. Australien, 8 pct. USA, 8 pct. Portugal og 6 pct. Schweiz.

Kilde: Penn World Table version 10.0, Verdensbankens World Development Indicators samt egne beregninger.

### Stor variation i effekt på tværs af EU-lande

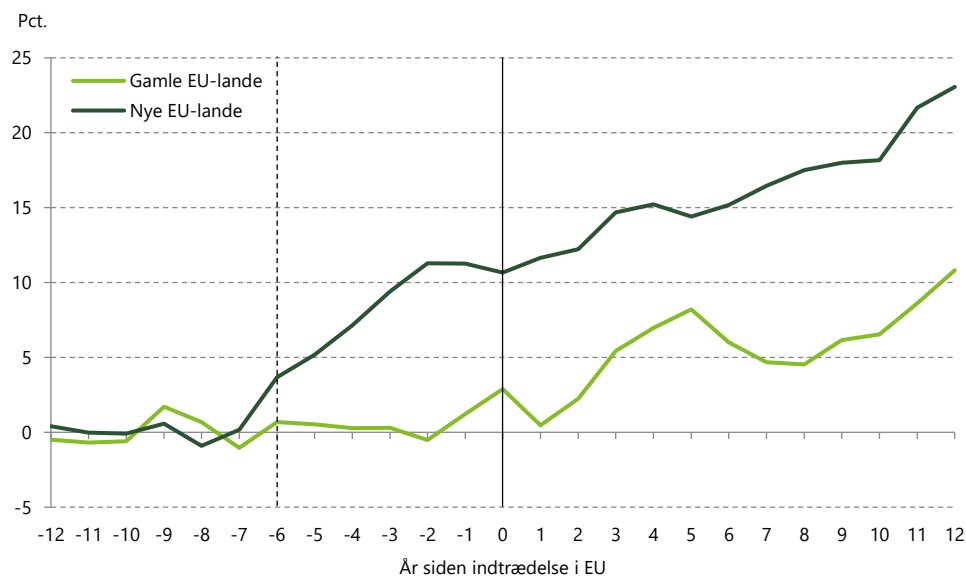
Effekten af EU-medlemskab varierer meget på tværs af EU-landene. BNP pr. beskæftiget er ti år efter indtrædelse knap 7 pct. højere for de gamle EU-lande, der trådte ind mellem 1973 og 2000, herunder Danmark, end i den kontrafaktiske situation uden EU-medlemskab. Det svarer til en ekstra indkomst på 47.500 kr. pr. beskæftiget årligt i Danmarks tilfælde.<sup>33</sup> De nye EU-lande, som er trådt ind efter år 2000, herunder østlandene, har i gennemsnit haft en effekt fra EU-medlemskab på 18 pct. efter ti år, jf. Figur 3.3. Den større effekt på de nye lande kan skyldes, at det indre marked blev oprettet i 1992 og er vokset med tiden. Det kan også hænge sammen med, at mange af de nye EU-lande har haft et større vækstpotentiale end de gamle EU-lande.

### Gevinst for nye EU-lande allerede syv år før indtrædelse

Effekten af medlemskabet for de nye EU-lande ser ud til allerede at begynde syv år før indtrædelse, jf. Figur 3.3. De nye EU-lande søgte om medlemskab mellem 8 og 14 år før indtrædelse. Der er derfor tegn på, at udsigterne til et fremtidigt EU-medlemskab kan give et produktivitetsløft allerede før indtrædelse fx pga. et pres for reformer fra EU's side og bedre adgang til det europæiske marked.

<sup>33</sup> Målt ved Danmarks BNP pr. beskæftiget i 2020 i 2020-priser. Kilde: Statistikbanken tabel: NAN1.

**Figur 3.3 Forskellen i det faktiske og syntetiske BNP pr. beskæftiget for gamle og nye EU-lande**



Anm.: Se anmærkning til Figur 3.2. Gamle EU-lande består af lande, som er blevet medlem af EU før år 2000 dog eksklusive de seks lande, som var med fra EU's begyndelse. Nye EU-lande består af lande, som er blevet medlem efter år 2000.

Kilde: Penn World Table version 10.0, Verdensbankens World Development Indicators samt egne beregninger.

Anden metode: Måler effekten ved en begivenhedsanalyse

For at teste robustheden af resultaterne fra syntetisk kontrol estimerer vi også gevinsten af EU-medlemskab ved en såkaldt begivenhedsanalyse (på engelsk event study). Denne analyse baserer sig igen på den variation i data, der skabes af forskellighederne i landenes produktivitetsudvikling før og efter indtræden i EU for lande, der indtræder på vidt forskellige tidspunkter. Denne gang ikke ved at holde hvert land op mod sit eget syntetiske modstykke, men ved at behandle alle landene samtidig i en samlet estimation. Vi estimerer effekten på produktiviteten for hvert år efter indtrædelse i EU, idet der kontrolleres for specifikke landeeffekter, gennemsnitlige tidseffekter samt udviklingen i landets kapitalintensitet og uddannelsesniveau i en regressionsmodel.<sup>34</sup>

Produktiviteten løftes med 12 pct. ti år efter indtrædelse

Figur 3.4 viser de estimerede effekter på produktiviteten i gennemsnit for alle indtrædende lande for årene før og efter indtrædelse. Frem til syv år før indtrædelse er forskellene i BNP pr. beskæftiget mellem landene, der senere indtræder i EU, og de øvrige lande relativt små. Seks år før indtrædelse begynder forskellen at vokse markant, og ti år efter indtrædelse i EU er der et gennemsnitligt produktivitetsløft på omkring 12 pct.

Positiv, men varierende effekt af EU-medlemskab

Begge metoder finder altså, at EU-medlemskabet i gennemsnit for alle indtrædende EU-lande bidrager med et løft til produktiviteten på omkring 10-12 pct. fem år efter indtrædelse. Herefter aftager stigningen i effekten af medlemskabet, så produktivitetsløftet samlet set er 12-13 pct. efter ti år. Det dækker dog over, at EU-medlemskabet fortsat i dag giver de nye EU-lande et løft til produktivitetsvæksten hvert år. For de gamle EU-lande er mervæksten aftaget efter de fem år, og effekten stabiliserer sig på et produktivitetsløft på omkring 7 pct.

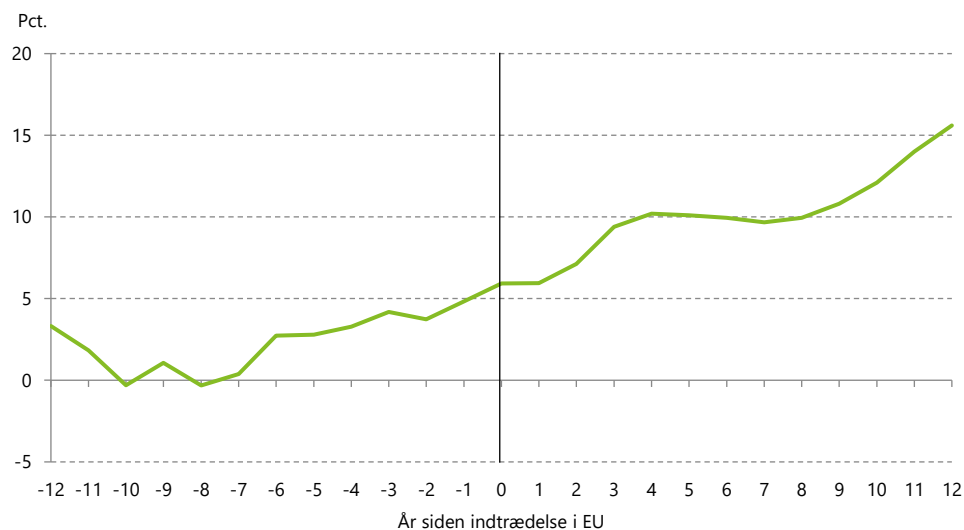
Andre studier finder lignende positive effekter af EU

Der er andre studier, som tidligere har undersøgt de økonomiske effekter af det indre marked og EU-medlemskab. Overordnet viser de også positive effekter af EU-medlemskab, men også at der er stor usikkerhed og variation på tværs af EU-landene.<sup>35</sup>

<sup>34</sup> Metoden med begivenhedsanalyse bygger på Sun og Abraham (2020). Se Kraka-Deloitte-baggrundsnotatet Albrechtson og Terreni (2021a) for en detaljeret beskrivelse af den metodiske tilgang.

<sup>35</sup> Disse studier er fx Campos m.fl. (2019), Crespo m.fl. (2008) og Mion & Ponattu (2019). De har også referencer til øvrige resultater i litteraturen.

Figur 3.4 Mereffekten på BNP pr. beskæftiget ved medlemskab af EU for EU28-landene



Anm.: BNP er målt i faste købekraftskorrigerede priser. Figuren angiver punktestimer til EU-dummies i en regressionsmodel, hvor den afhængige variabel er logaritmen til arbejdsproduktiviteten, og de forklarende variable er dummies for alle år efter indtrædelse i EU, dummies for de 12 foregående år før indtrædelse, tidsdummies, ladedummies, kapitalintensiteten og uddannelsesniveaet.

Kilde: Penn World Table version 10.0, Verdensbankens World Development Indicators samt egne beregninger.

## 3.2 Brexit er dyrt for Storbritannien

Hvilke konsekvenser får Brexit for Storbritannien?

Den 23. juni 2016 stemte et flertal af den britiske befolkning ja til at forlade EU. Den 31. januar 2020 forlod Storbritannien EU, og den 1. januar 2021 trådte udtrædelsesaftalen i kraft efter flere års forhandlinger. Der har været meget debat om, hvilken betydning Brexit får for Storbritanniens økonomi, men det er endnu for tidligt at konkludere på de langsigtede konsekvenser.

Brexit har medført usikkerhed op til udtrædelsen i 2020

Beslutningen om at forlade EU har imidlertid medført en stor og stigende usikkerhed blandt de britiske virksomheder.<sup>36</sup> I flere år har det været uklart, hvilken aftale Storbritannien og EU ville lande, og dermed hvordan rammerne for bl.a. handel, konkurrence og migration vil se ud i fremtiden. I dette afsnit undersøger vi, om denne usikkerhed og forventningerne til udtrædelsesaftalen har haft økonomiske konsekvenser for Storbritannien på kort sigt.

Usikkerheden kan have haft negative økonomiske effekter

Usikkerheden kan fx have medført, at britiske virksomheder har ventet med at investere i nye teknologier, som ville øge produktiviteten. Bevægeligheden af varer, tjenester og arbejdskraft kan være reduceret mellem Storbritannien og de øvrige EU-lande, hvilket kan have påvirket økonomien negativt, jf. Afsnit 3.1. Derudover kan usikkerheden også have betydet, at udenlandske kapitalfonde har ventet med at investere i Storbritannien, at virksomheder har ventet med at flytte produktion til landet eller virksomheder har flyttet produktion ud af landet.

Analysen undersøger udviklingen i den britiske økonomi

Denne analyse sammenholder den økonomiske udvikling for Storbritannien i årene efter afstemningen i 2016 med udviklingen i sammenlignelige lande ved brug af syntetisk kontrol, som også er anvendt ovenfor i analysen af de økonomiske konsekvenser af EU-medlemskab. Hvis udviklingen i Storbritanniens økonomi er svagere end forventet, kan det i høj grad tilskrives forventninger og usikkerhed, da de eksisterende handelsaftaler og øvrige EU-regler har været gældende for Storbritannien frem til udtrædelsen den 1. januar 2021.

<sup>36</sup> Bloom m.fl. (2019).

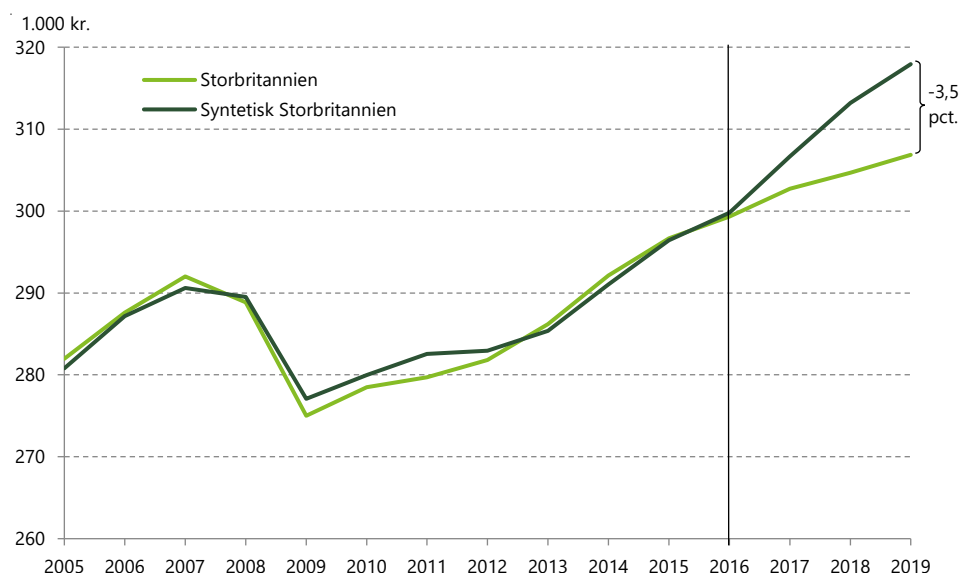
Syntetisk kontrol  
skaber et  
kontrafaktisk scenarie

Vi danner et syntetisk Storbritannien, som bedst muligt følger den faktiske udvikling i Storbritannien fra 1995 og op til folkeafstemningen i 2016 for hver af de tre nøglevariable: BNP pr. indbygger, BNP pr. arbejdstime og beskæftigelsesfrekvensen. Derudover skal det syntetiske Storbritannien også ligne det faktiske Storbritannien på en række øvrige økonomiske variable som handelsaktivitet, investeringsniveau, uddannelsesniveau og udvalgte branchers andel af økonomien. Det syntetiske Storbritannien er dannet ud fra en sammensætning af sammenlignelige lande og skal give et billede af den kontrafaktiske situation, hvor Storbritannien ikke havde stemt ja til udtrædelsen.<sup>37</sup> Der dannes et syntetisk Storbritannien for hver af de tre nøglevariable, hvor landene med størst vægt er angivet i anmærkningerne til figurerne. For BNP pr. indbygger består det syntetiske Storbritannien fx primært af Canada, Ungarn, USA, Spanien og Norge.

Indkomsten i  
Storbritannien er 3,5  
pct. lavere i 2019

Figur 3.5 viser den faktiske og syntetiske udvikling for Storbritanniens BNP pr. indbygger fra 2005 og frem til og med 2019. Forskellene efter 2016 kan tolkes som effekten af Brexit-afstemningen på den britiske økonomi. Udviklingen for det faktiske og syntetiske Storbritannien er næsten identisk frem til 2015, hvorefter det syntetiske Storbritannien har en højere vækst. I 2019, tre år efter Brexit-afstemningen, er BNP pr. indbygger 3,5 pct. lavere i det faktiske Storbritannien. Det svarer til 11.100 kr. mindre i indkomst pr. indbygger eller knap 23.000 kr. pr. beskæftiget.

**Figur 3.5 Den faktiske og syntetiske udvikling i BNP pr. indbygger for Storbritannien, 2005-2019**



Anm.: BNP er målt i købekraftskorrigerede 2021-priser. Figurene er baseret på data fra 1995-2019. Lodret streg angiver året for Brexit-afstemningen. Det syntetiske Storbritannien består af 29 pct. Canada, 22 pct. Ungarn, 18 pct. USA, 16 pct. Spanien, 8 pct. Norge samt en række andre lande med mindre vægt, herunder Danmark med en vægt på 4 pct. Læs mere om metoden bag syntetisk kontrol i Kraka-Deloitte-baggrundsnotatet Albrechtsen og Terreni (2021b). Derudover viser forskellige tests i notatet, at resultaterne er robuste mod fiktive ændringer af afstemningen til tidligere år, udskiftning af Storbritannien som forklarede land samt ændringer i, hvilke lande, der sammenlignes med.

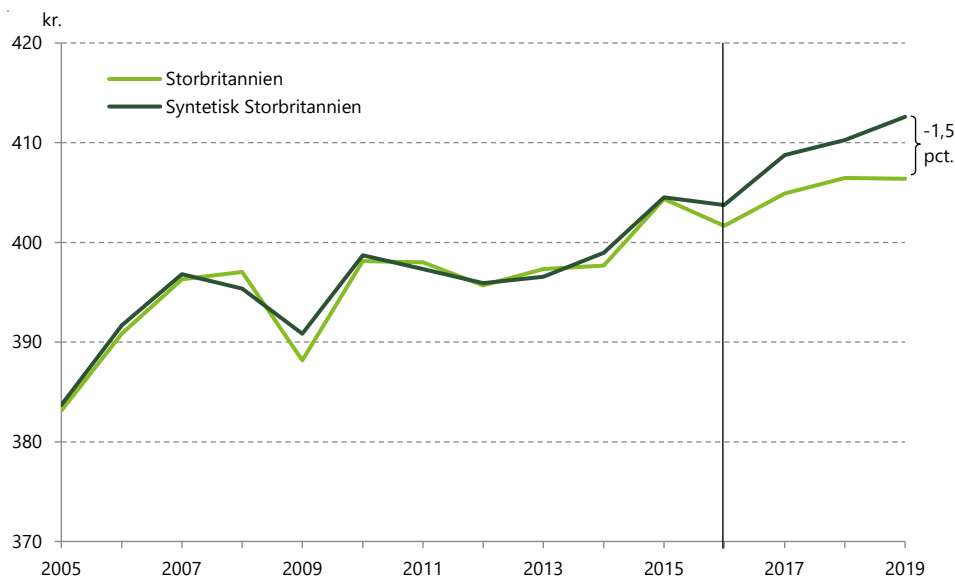
Kilde: Penn World Table version 10.0, Verdensbankens World Development Indicators, OECD samt egne beregninger.

Produktiviteten er ca.  
1,5 pct. lavere

Et af de primære bidrag til udviklingen i BNP er produktivitetsvæksten. Produktiviteten målt ved BNP pr. arbejdstime har været stagnerende i Storbritannien siden 2015, og i 2019 er produktiviteten 1,5 pct. lavere end det kontrafaktiske modstykke, jf. Figur 3.6.

<sup>37</sup> Se Kraka-Deloitte-baggrundsnotatet Albrechtsen og Terreni (2021b) for en detaljeret beskrivelse af den metodiske tilgang.

Figur 3.6 Den faktiske og syntetiske udvikling i BNP pr. arbejdstime for Storbritannien, 2005-2019



Anm.: BNP er målt i købekraftskorrigerede 2021-priser. Figurene er baseret på data fra 1995-2019. Lodret streg angiver året for Brexit-afstemningen. Det syntetiske Storbritannien består af 25 pct. Grækenland, 24 pct. Tyskland, 17 pct. USA, 12 pct. Sverige, 11 pct. Holland samt en række lande med mindre vægt. Læs mere om metoden bag syntetisk kontrol i Kraka-Deloitte-baggrundsnotatet Albrechtsen og Terreni (2021b). Derudover viser forskellige tests i notatet, at resultaterne er robuste mod fiktive ændringer af afstemningen til tidligere år, udskiftning af Storbritannien som forklarede land samt ændringer i, hvilke lande, der sammenlignes med.

Kilde: Penn World Table version 10.0, Verdensbankens World Development Indicators, OECD samt egne beregninger.

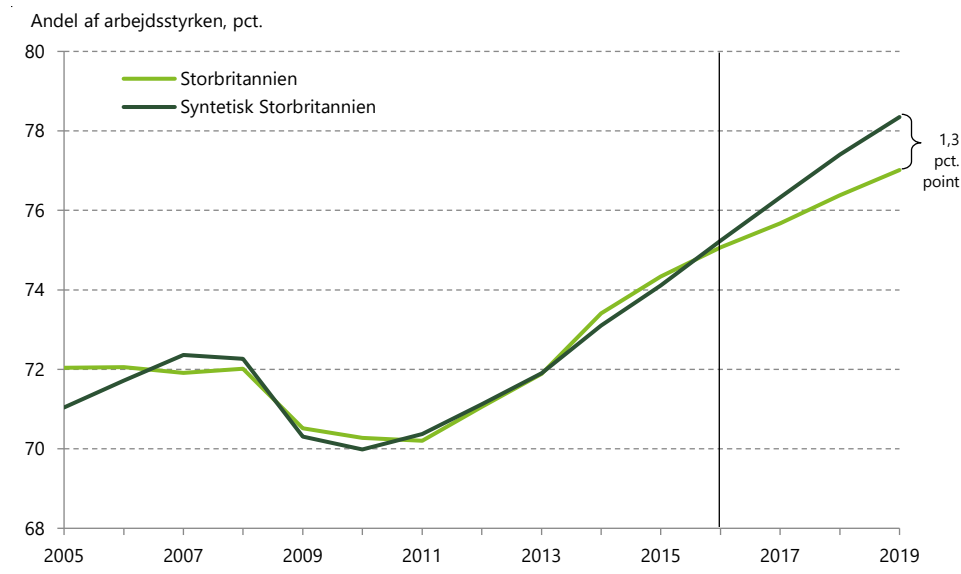
570.000 færre er beskæftiget

En anden vigtig faktor for BNP pr. indbygger er udviklingen i beskæftigelsen. Der er tegn på, at beskæftigelsesfremsgangen i Storbritannien er aftaget som følge af Brexit-afstemningen, jf. Figur 3.7. I 2019 er beskæftigelsesfrekvensen 1,3 pct.point lavere som følge af Brexit-afstemningen, svarende til 570.000 flere beskæftigede.

Brexit kan illustrere konsekvenserne ved Dexit

De kortsigtede konsekvenser af Brexit kan være et pejlemærke for, hvordan den danske økonomi kan blive ramt, hvis Danmark stemmer ja til at træde ud af EU. Den danske økonomi er dog endnu mere afhængig af handel med de øvrige EU-lande end den britiske, og de økonomiske konsekvenser kan derfor være endnu større for Danmark.

**Figur 3.7 Den faktiske og syntetiske udvikling i beskæftigelsesfrekvensen for Storbritannien, 2005-2019**



Anm.: Arbejdsstyrken er defineret som befolkningen i alderen 15-64 år. Figurerne er baseret på data fra 1995-2019. Lodret streg angiver året for Brexit-afstemningen. Det syntetiske Storbritannien består af 28 pct. USA, 18 pct. Sverige, 17 pct. Japan, 12 pct. Ungarn, 11 pct. Canada samt en række andre lande med mindre vægt. Læs mere om metoden bag syntetisk kontrol i Kraka-Deloitte-baggrundsnotatet Albrechtsen og Terreni (2021b). Derudover viser forskellige tests i notatet, at resultaterne er robuste mod fiktive ændringer af afstemningen til tidligere år, udskiftning af Storbritannien som forklarede land samt ændringer i, hvilke lande, der sammenlignes med.

Kilde: Penn World Table version 10.0, Verdensbankens World Development Indicators, OECD samt egne beregninger.

### 3.3 EU løfter institutionskvaliteten i nye medlemslande

Værn mod antidemokratiske tendenser er vigtige

Anklagerne om valgsvind og stormen på Kongressen i USA, hvor en vred folkemængde indtog et af symbolerne på det amerikanske demokrati, har vist, hvordan polarisering og misinformation kan udfordre demokratiet og retsfølelsen. Et af de mulige værn mod antidemokratiske tendenser er samfundsinstitutioner, som sikrer et uafhængigt retsvæsen, afholdelse af retfærdige valg samt retfærdig og effektiv regeringsudøvelse. Det gælder også her i Europa, hvor EU spiller en vigtig rolle i at beskytte og fremme kvaliteten af de bærende samfundsinstitutioner.

Krav til demokratiske værdier og institutionel kapacitet

For at blive optaget i EU skal et land respektere EU's demokratiske værdier og forpligte sig til at fremme dem. Konkret skal et ansøgerland leve op til Københavnskriterierne:

- Stabile institutioner, der sikrer demokrati, retsstat, menneskerettigheder samt respekt for og beskyttelse af minoriteter.
- Velfungerende markedsøkonomi, der kan håndtere konkurrencen og markeds kræfterne på det europæiske marked.
- Overtage EU's samlede regelværk og påtage sig de forpligtigelser, der følger med et medlemskab. Det omfatter målet om en politisk, økonomisk og monetær union.<sup>38</sup>

Verdensbankens indikatorer for institutionskvalitet

Vi har undersøgt, hvordan kvaliteten af samfundsinstitutionerne har udviklet sig i EU-landene.<sup>39</sup> Vi måler institutionskvalitet som et gennemsnit af Verdensbankens seks indikatorer for institutionskvalitet: stemme-, ytrings- og forsamlingsfrihed, politisk stabilitet og fravær af vold og terrorisme, regeringseffektivitet, regulatorisk kvalitet, retssikkerhed og lighed for loven samt korruptionskontrol.

<sup>38</sup> <https://www.eu.dk/da/leksikon/Koebenhavnskriterierne>.

<sup>39</sup> Jørgensen m.fl. (2021).

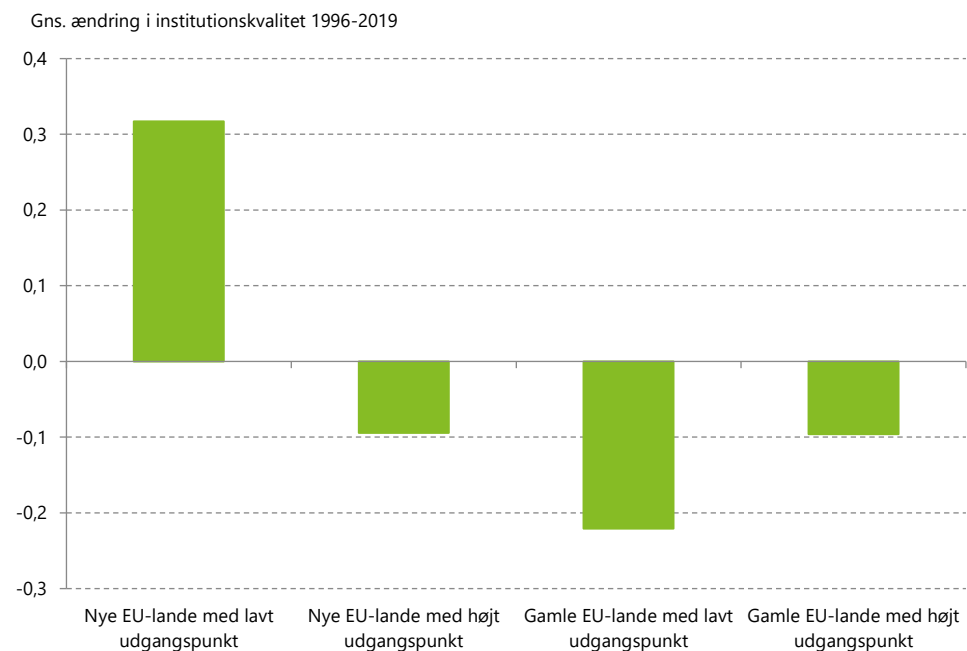
### Forbedringer for nye EU-lande med lavt udgangspunkt

Vores analyse viser, at EU's krav til demokratiske værdier ser ud til at have effekt på kvaliteten af samfundsinstitutionerne i de nye medlemslande, idet der har været en betydelig fremgang i institutionskvaliteten for nye EU-lande, som havde et lavt udgangspunkt, jf. Figur 3.8. Fremgangen er fx markant i Kroatien, de tre baltiske lande samt Bulgarien og Rumænien. Estland har endda overhalet EU-gennemsnittet i 2019.<sup>40</sup> Nye EU-lande med et højt udgangspunkt for institutionskvalitet som fx Tjekkiet og Cypern har derimod oplevet en mindre tilbagegang i institutionskvaliteten, mens Ungarn har oplevet et større fald.

### Nogle af de gamle EU-lande taber terræn

Gamle EU-lande med et højt udgangspunkt for institutionskvalitet i 1996, som fx Danmark, Sverige og Holland, har oplevet en lille tilbagegang i institutionskvaliteten, jf. Figur 3.8. Gamle EU-lande med et lidt lavere udgangspunkt for institutionskvalitet i 1996, som fx Grækenland og Italien, har derimod oplevet et betydeligt fald i institutionskvaliteten. Forskellene i institutionskvalitet mellem de gamle EU-lande er altså tiltagende, fordi det går tilbage for lande med initialt lav institutionskvalitet som Grækenland og Italien.

**Figur 3.8 Institutionskvalitet: Udvikling fra 1996 til 2019, gamle og nye EU-lande med højt og lavt udgangspunkt i 1996**



Anm.: Vi har taget udgangspunkt i 1996, da det er første år, hvor Verdensbanken har opgjort indikatorerne, og da vi så også får hele optaksperioden med for de lande, som blev optaget i 2004 og 2007. Gennemsnittene er vægget med et lands andel af den samlede befolkning i 2019 inden for samme gruppe. Nye EU-lande med lavt udgangspunkt er lande indtrådt i EU efter 2000, som har et udgangspunkt på mindre end 0,3 i 1996. Gamle EU-lande med lavt udgangspunkt lande indtrådt i EU før 2000, som har et udgangspunkt på mindre end 1,5 i 1996.

Kilde: Verdensbankens Worldwide Governance Indicators, Eurostats tabel "demo\_pjan" og egne beregninger.

### Tyder på positiv effekt af optagelse i EU, hvis lavt udgangspunkt

Vores analyse peger på, at optagelsen i EU har haft en positiv effekt på kvaliteten af samfundsinstitutionerne. Catching up viser sig nemlig ikke som et generelt fænomen. Tværtimod er der ingen systematisk fremgang for lande uden for EU med samme udgangspunkt i 1996 som de nye EU-lande.<sup>41</sup> Derimod er alle kandidatlande<sup>42</sup>, bortset fra Tyrkiet, inde i en positiv udvikling i institutionskvaliteten.

<sup>40</sup> Jørgensen m.fl. (2021).

<sup>41</sup> Jørgensen m.fl. (2021).

<sup>42</sup> Kandidatlande er lande, som formelt har startet optagelsesforhandlinger med EU.



Institutionskvalitet har stor værdi i sig selv, ...

De demokratiske værdier og kvaliteten af samfundsinstitutionerne afspejler grundlæggende rettigheder for borgerne i landet, som har stor værdi i sig selv. Fx er det menneskeligt meget værdifuldt at have vished om en retfærdig rettergang, hvis man bliver anklaget for en forbrydelse.

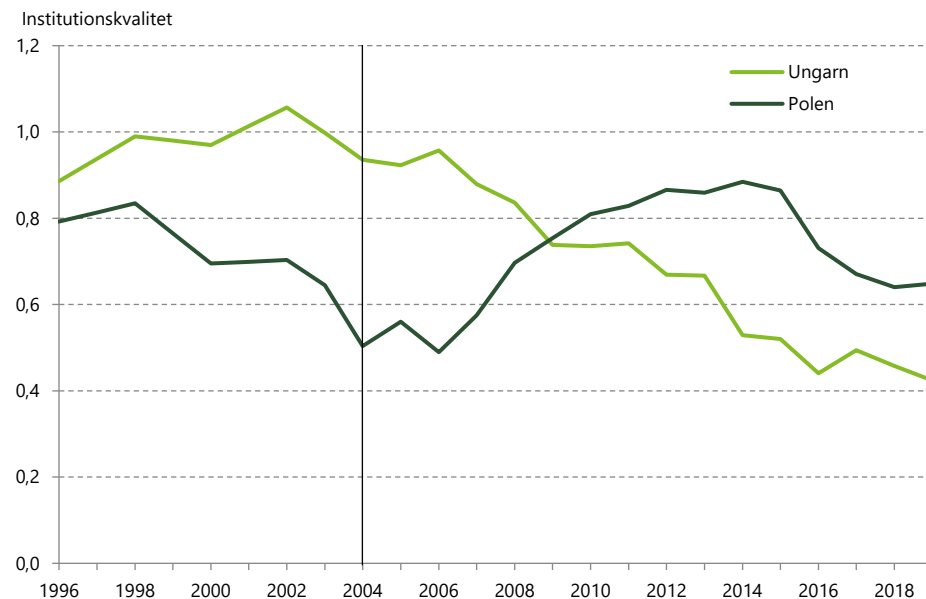
... men har også økonomisk betydning

Samfundsinstitutionerne har også en direkte effekt på den økonomiske udvikling. En tidligere Small Great Nation-analyse indikerer, at bedre institutionskvalitet øger den økonomiske velstand. Konkret betyder en forbedring i institutionskvaliteten på 1 indekspoint i gennemsnit et løft i BNP pr. beskæftiget på ca. 8 pct. på kort sigt ifølge analysen.<sup>43</sup> Letland og Estland har fx oplevet en forbedring i institutionskvaliteten på 0,6-0,7 indekspoint, hvilket svarer til en stigning i BNP pr. beskæftiget på ca. 5-6 pct. Effekten er større på længere sigt og ser også ud til at være større, jo lavere udgangspunktet for institutionskvalitet er.

Tilbagegang i Polen og Ungarn ...

I Polen og Ungarn har der været bekymrende antidemokratiske tendenser de seneste år, hvor domstolenes og mediernes uafhængighed trues.<sup>44</sup> Dette viser sig også i målene for institutionskvalitet, hvor Ungarn har oplevet et fald på 0,5 indekspoint siden 2006, og Polen har oplevet et fald på 0,2 indekspoint siden 2014, jf. Figur 3.9. Ungarn oplevede fremgang i institutionskvaliteten i perioden op til optagelse i EU i 2004, men har stort set oplevet tilbagegang siden. Niveaueet i Ungarn er i dag væsentligt lavere end i 1996. Polen oplevede en tilbagegang i institutionskvaliteten op til optagelsen i EU i 2004 efterfulgt af en lang periode med fremgang indtil 2014. Niveaueet i Polen er i dag godt 0,1 indekspoint lavere end i 1996.

Figur 3.9 Udvikling i institutionskvalitet i Ungarn og Polen, 1996-2019



Anm.: Den lodrette streg angiver det år, Ungarn og Polen blev optaget i EU. Der findes ikke data for 1997, 1999 og 2001. I disse år er der derfor taget et gennemsnit af året før og efter.

Kilde: Verdensbankens Worldwide Governance Indicators og egne beregninger.

... tyder på, at EU mangler værktøjer til opretholdelse

Tilbagegangen i Polen og Ungarn kan tyde på, at EU mangler instrumenter til at opretholde en høj institutionskvalitet. Analysen viser også, at gamle EU-lande som Grækenland, Italien og Spanien har oplevet faldende institutionskvalitet. I forbindelse med EU's nye corona-genopretningspakke har medlemslandene vedtaget, at EU kan tilbageholde midler til lande, som ikke lever op til demokratiske værdier og retsstatsprincipper. Medlemslandene har dog mulighed for at appellere til EU-Domstolen, og mens domstolen behandler sagen, hvilket kan tage adskillige år, må EU ikke tilbageholde midlerne.

<sup>43</sup> Vasiljeva m.fl. (2017).

<sup>44</sup> Se <https://www.eu.dk/da/aktuelt/nyheder/2020/sep/hvordan-beskytter-eu-sine-grundlaeggende-vaerdier>.

Danskerne bakker op om stærkere værktøjer

Danskerne bakker i høj grad op om, at EU skal straffe lande, som ikke lever op til EU's demokratiske værdier. 84 pct. af danskerne mener, at EU kun bør udbetale midler til medlemslande, der lever op til de demokratiske værdier. 78 pct. af danskerne mener, at EU på sigt skal ekskludere medlemslande, som ikke lever op til EU's demokratiske værdier.<sup>45</sup>

### 3.4 EU halter efter USA ift. digitale teknologier

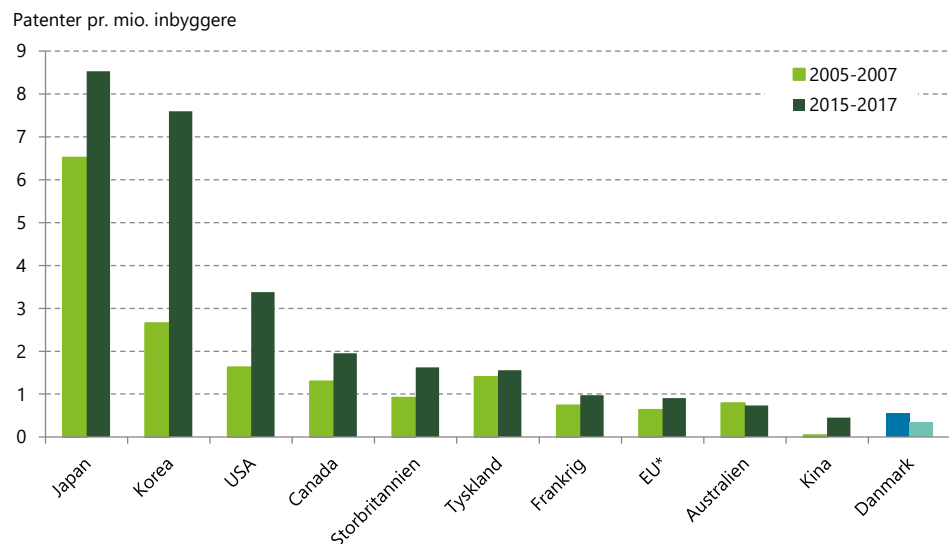
Den digitale udvikling i EU og resten af verden

Overordnet set udvikler og anvender EU i mindre grad digitale teknologier end USA. Om det er et problem og noget, som EU bør arbejde på at ændre, afhænger af årsagen. Hvis udviklingen er udtryk for en naturlig markedsbaseret arbejdsdeling, bør EU ikke forsøge at intervenere, medmindre der er tale om ikke-økonomiske, fx sikkerhedspolitiske, hensyn. Skyldes udviklingen derimod markedsfejl, som hindrer europæiske virksomheders adgang til digitale teknologier, bør EU spille en afgørende rolle i at afhjælpe markedsfejlene. Viden om størrelserne på de potentielle markedsfejl er meget begrænset, og det gør det svært for beslutningstagere at træffe de rigtige beslutninger. I dette afsnit belyser vi, hvordan EU står i forhold til udvikling og anvendelse af digitale teknologier sammenlignet med resten af verden og diskuterer, om særsomt fokus på offentlige investeringer i digital teknologi er hensigtsmæssig med den nuværende viden.

EU udvikler i mindre grad digitale teknologier ...

Udviklingen af digitale teknologier foregår i høj grad uden for EU. Som et direkte mål for hvor i verden digitale teknologier udvikles, ser vi på antallet af godkendte patenter inden for kunstig intelligens pr. mio. indbygger. Der er markant færre patenter registreret i EU-lande end i fx USA, Japan og Korea, jf. Figur 3.10. EU har registeret flere patenter end Kina, men når man ser på forskellen mellem de to 3-års-perioder, er Kina kommet meget tættere på EU. Udviklingen i Kina afspejler, at den kinesiske regering i de seneste 5-års-planer har haft øget fokus på at gøre Kina uafhængig af udenlandske teknologier.<sup>46</sup>

Figur 3.10 AI-patenter pr. million indbyggere, treårsgennemsnit



Anm.: EU\* angiver EU-28. AI-patenter er patenter i kunstig intelligens. Landene er sorteret efter det gennemsnitlige antal patenter i perioden 2015-2017.

Kilde: <https://stats.oecd.org/>, tabel "Patents by technology", "Historical population" og egne beregninger.

<sup>45</sup> Disse resultater er baseret på 2175 besvarelser i vores spørgeskemaundersøgelse, jf. Boks 1.

<sup>46</sup> Deloitte (2021).

... og de største tech-virksomheder findes i USA og Kina

Antallet af godkendte patenter fortæller ikke nødvendigvis noget om kvaliteten af de ideer, der udvikles. Om en idé er god handler bl.a. om, hvorvidt den kan udnyttes kommercielt. Og at nogle tech-virksomheder er blevet store skyldes i høj grad, at de ejer og kom først med en unik teknologi. Ser man på, hvor de største børsnoterede tech-selskaber kommer fra, halter Europa efter USA. I 2019 var ingen virksomheder fra EU-lande blandt de 10 største børsnoterede tech-virksomheder, og kun 17 af de 154 største tech-virksomheder var fra EU.<sup>47</sup> Til sammenligning var der på samme liste 65 amerikanske, 20 kinesiske, 17 taiwanesiske og 14 japanske virksomheder.

Hubs tiltrækker talent og kapital i selvforstærkende effekt

Udviklingen lader til at være selvforstærkende. De etablerede tech-virksomheder genererer hver eneste dag milliarder af datapunkter, som er afgørende for at udvikle de bedste algoritmer inden for kunstig intelligens. Samtidig er selskaberne i USA koncentreret i nogle få hubs som Silicon Valley, og Seattle, hvor der foruden tech-virksomheder ligger nogle af verdens førende universiteter, som skaber muligheder for positive afsmittningseffekter og tiltrækker talent fra hele verden. Endelig er der skabt et velfungerende venturekapitalmarked, hvor både de etablerede tech-virksomheder og specialiserede kapitalfonde investerer milliarder af kroner i nye virksomheder.

EU har få nye tech-virksomheder

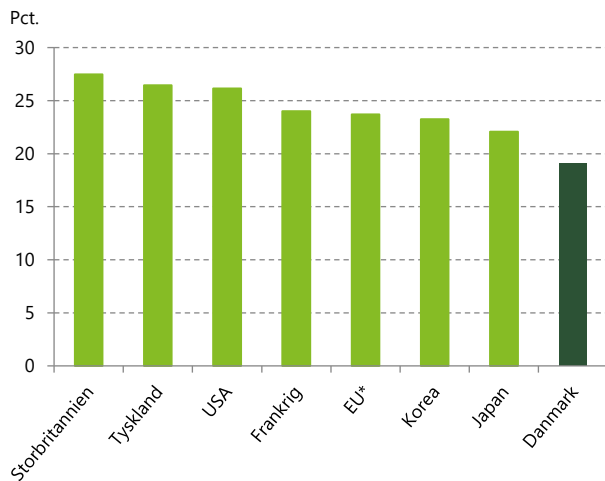
Det har skabt et miljø, som giver et godt afsæt for nye virksomheder. Analysebureauet CB Insights vurderer i en opgørelse fra 2020, at der kun er 15 virksomheder fra Europa blandt de 100 mest lovende start-ups inden for kunstig intelligens, mens 65 kommer fra USA.<sup>48</sup> De amerikanske startups i opgørelsen har samtidig rejst markant mere kapital.

EU-lande anvender i mindre grad digitale teknologier

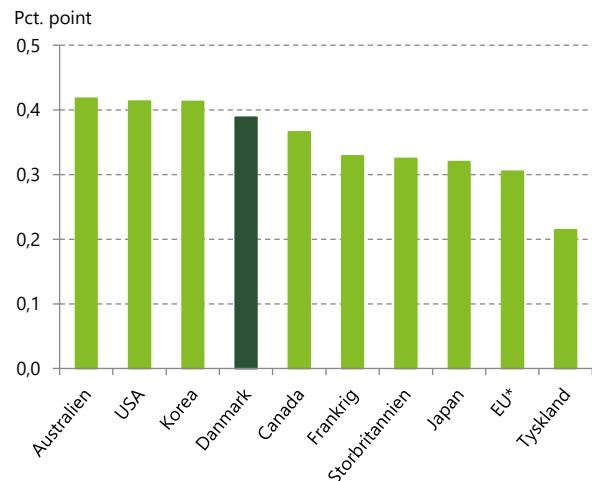
EU-landene ser også ud til at anvende digitale teknologier i lidt mindre grad end USA. Fx foregår en lidt mindre del af den samlede produktion i EU i brancher med høj digital intensitet, jf. Figur 3.11.a. Samtidig har det gennemsnitlige bidrag fra investering i IKT-kapital til vækst i BNP i perioden 2000-2017 generelt været noget lavere for EU-landene end for USA og Korea, jf. Figur 3.11.b.

**Figur 3.11 Anvendelse af digitale teknologier**

Figur 3.11.a Andel af produktion i brancher med høj digital intensitet, 2017



Figur 3.11.b Gns. vækstbidrag fra investering i IKT-kapital til BNP, 2000-2017



Anm.: Figur 3.11.a: Brancher med høj digital intensitet er udvalgt ved at sammenligne forskellige indikatorer for digital intensitet i 36 brancher i 12 lande i perioden 2001-2015, jf. Calvino m.fl. (2018). EU\* er beregnet på baggrund af data for: Belgien, Danmark, Estland, Finland, Frankrig, Holland, Italien, Letland, Litauen, Luxembourg, Polen, Portugal, Slovakiet, Slovenien, Spanien, Storbritannien, Tjekkiet, Tyskland, Ungarn, Østrig.

Figur 3.11.b: Bidraget fra IKT-investeringer til BNP-væksten er det bidrag, som kommer fra IKT-kapital, dvs. informationsteknologisk udstyr (computere og relateret hardware), kommunikationsudstyr og software (køb af produktsoftware, tilpasset software og software udviklet in-house). EU\* er beregnet på baggrund af data for: Belgien, Danmark, Finland, Frankrig, Grækenland, Holland, Irland, Italien, Luxembourg, Portugal, Spanien, Storbritannien, Sverige, Tyskland, Østrig. Irland indgår ikke i EU\* i årene fra 2015-2017 grundet mangel på data.

Kilde: <https://stats.oecd.org/>, tabel "STAN Industrial Analysis (2020 ed.)", "Growth in GDP per capita, productivity and ULC" og egne beregninger.

<sup>47</sup> Forbes Global 2000, som er en opgørelse af de 2000 største virksomheder i verden, se <https://www.forbes.com/sites/jonathanponciano/2019/05/15/worlds-largest-tech-companies-2019/?sh=39b59b8b734f>.

<sup>48</sup> CB Insights (2020).

Men nogle EU-lande har højere anvendelse end USA

Tendensen understøttes af en undersøgelse fra McKinsey, som viser, at andelen af virksomheder, der gør brug af digitale teknologier, ikke er lige så høj i Europa som i USA.<sup>49</sup> Det gælder særligt for brugen af Big Data og kunstig intelligens. Undersøgelsen viser dog også, at europæiske virksomheder i samme omfang som amerikanske gør brug af robotter og 3D-print. Samtidig er der betydelige forskelle på tværs af EU, og flere europæiske lande, heriblandt Danmark, er overordnet set mere digitaliserede end USA.<sup>50</sup> Mange europæiske lande har også en høj grad af digitalisering i den offentlige sektor.<sup>51</sup>

Forskelle kan være udtryk for optimal arbejdsdeling ...

### 3.4.1 Er det et problem, at digitale teknologier udvikles uden for EU?

Hvis europæiske virksomheder har adgang til ny teknologi, behøver det ikke være et problem for EU, at USA og andre lande har lagt sig forrest i udviklingen af digitale teknologier. Faktisk kan det være udtryk for en effektiv arbejdsdeling mellem landene, hvis amerikanske virksomheder fx er særligt gode til at udvikle software, og europæiske virksomheder er særligt gode til at producere andre varer, som fx vindmøller eller medicin. I det tilfælde udnyttes ressourcerne mest optimalt, hvis EU-landene fokuserer på fremstilling af de varer, hvor de har en komparativ fordel i produktionen og derefter handler med USA for at få adgang til digitale teknologier.

... medmindre markedsfejl i EU er særligt store

Det kan dog være et problem for EU, at udviklingen af digitale teknologier især finder sted i andre regioner, hvis det skyldes markedsfejl, som er særligt store i EU, eller som ikke er håndteret lige så godt i EU. Det kan fx være, at USA afsætter flere offentlige midler til forskning og udvikling i digitale teknologier, fordi de er mere opmærksomme på, at det kan være forbundet med positive afsmitningseffekter.<sup>52</sup> Hvis disse afsmitningseffekter samtidig afhænger af afstand (enten geografisk, sproglig eller kulturel), kan det, at teknologiudviklingen sker i USA, risikere at hæmme implementeringen og anvendelsen af digitale teknologier i EU.<sup>53</sup>

Det tyder ikke på, at det er et stort problem for EU

Denne markedsfejl vil dog også forventes at eksistere inden for andre forskningsområder. Hvis EU overordnet set ikke tager højde for positive afsmitningseffekter, ville man forvente, at EU også var efter Kina og USA på de andre områder, men generelt ser det ikke ud til at være tilfældet.<sup>54</sup> Et særskilt fokus på udvikling af digitale teknologier kræver derfor, at markedsfejlene er særligt store hér sammenlignet med andre områder. Man kan fx forestille sig, at afsmitningseffekterne kunne være større for digitale teknologier end for andre teknologier, fordi de kan bruges til at optimere processer og frembringe viden i alle sektorer. Vi har dog ikke kunnet finde forskning på området, der entydigt dokumenterer, at det skulle være tilfældet, og dermed er der ikke umiddelbart grundlag for at konkludere, at den mindre grad af digitalisering i EU er udtryk for andet end en markedsbaseret arbejdsdeling.<sup>55</sup>

“Sats” på bestemte F&U-områder kræver særlig viden

For at berettige målrettede indsatser mod specifikke forskningsområder, som fx digitale teknologier, kræver det mere empirisk viden om de beskrevne markedsfejl og en forståelse for, hvorfor de i højere grad er til stede inden for nogen områder. Hvis man særligt understøtter digitale teknologier uden at have denne viden, risikerer man, at indsatsen ikke målrettes mod de steder, hvor afsmitningseffekterne er størst.

Sikkerhedspolitik og databeskyttelse

Ud over markedsfejl er der nogle sikkerhedspolitiske hensyn, som kan tale for mere udvikling af digital teknologi i EU. Fx undgår EU-landene at blive afhængige af andre lande i udbygningen af kritisk infrastruktur, fx ved opsætning af mobilmaster eller udviklingen af digitale platforme både til offentlige institutioner og private virksomheder. EU har måske også bedre muligheder for at straffe europæiske tech-virksomheder, hvis de misbruger data eller sløser med sikkerheden. Om disse

<sup>49</sup> MGI (2019).

<sup>50</sup> Samme billede ses i en spørgeskemaundersøgelse fra Den Europæiske Investeringsbank, jf. EIB (2019).

<sup>51</sup> FN (2018).

<sup>52</sup> Afsmitningseffekter kan fx opstå, hvis en virksomhed fremstiller en type software til en bestemt virksomhed, og der i processen frembringes ny generel knowhow om, hvordan man effektivt frembringer ny viden, hvordan man omsætter ny viden til produkter osv., ligesom det kan skabe afsæt for nye opfindelser. Dette kan komme andre virksomheder til gavn, fx når medarbejderne skifter job til nye virksomheder og tager denne viden med sig. Private virksomheder tager ikke højde for denne positive afsmitningseffekt, hvilket kan være grund til offentlig støtte til privat forskning.

<sup>53</sup> Litteraturen peger på at geografisk afstand har betydning for afsmitningseffekterne, jf. Lychagin (2016).

<sup>54</sup> Europa-Kommissionen (2020c).

<sup>55</sup> Der er en stor litteratur, der dokumenterer, at der positive eksternaliteter af forskning og udvikling inden for digitale teknologier, men meget få studier forsøger at sammenholde det med eksternaliteterne på andre områder.

hensyn retfærdiggør massive ekstrainvesteringer for at komme på niveau med fx USA er mere et sikkerhedspolitisk spørgsmål end et økonomisk.

## 3.5 Konkurrencen trives bedre i EU

Konkurrence er vigtigt for priser, vækst og velstand

Konkurrence skaber vækst og velstand og sikrer forbrugerne lavere priser. På markeder med konkurrence skal virksomheder hele tiden forsøge at forbedre deres produkter og holde omkostningerne nede for at bevare deres plads på markedet. Mindre produktive virksomheder bliver udkonkurreret og erstattet af mere produktive virksomheder. Det øger samlet set produktiviteten og dermed den samlede velstand i et samfund.

Konkurrencemyndigheder arbejder for sunde markeder

De europæiske konkurrencemyndigheder med Margrethe Vestager i spidsen arbejder for at sikre et velfungerende indre marked, hvor der er lige vilkår for alle virksomheder på tværs af medlemslandene. Overordnet set skal de uafhængige europæiske konkurrencemyndigheder modvirke karteldannelse og misbrug af markedsdominerende position, de skal godkende fusioner, og de skal undersøge misbrug af statsstøtte. Det skal sikre de bedste varer og tjenester til de bedste priser til forbrugerne.<sup>56</sup>

Eksempel: fusionen mellem Siemens og Alstom blev blokeret

Et eksempel på værdien af en uafhængig myndighed, som håndhæver konkurrencelovgivningen, er EU-kommissionens blokering af fusionen mellem to af Europas største togproducenter, tyske Siemens og franske Alstom. Siemens og Alstom søgte i 2017 om tilladelse til at fusionere med håb om at skabe en europæisk toggigant, som på sigt kunne tage kampen op mod verdens største togproducent, kinesiske CRRC. De europæiske konkurrencemyndigheder var under et hårdt politisk pres fra både Tyskland og Frankrig for at godkende fusionen, men endte i 2019 med at blokere den. Argumentationen for blokeringen var, at konkurrencen fra CRRC ikke var stor nok til at berettigg fusionen, og at fusionen ikke ville overholde EU's konkurrencelovgivning, da den ville resultere i højere priser på fx signalsystemer og den næste generation af højhastighedstog på det europæiske marked, som i sidste ende skulle betales af forbrugerne.<sup>57</sup>

USA var globalt forbillede ift. sund konkurrence

Den slags konkurrenceregulering, som vi kender i dag, blev udviklet i USA i slutningen af det 19. århundrede. USA har op igennem det 20. århundrede været førende i verden mht. frie markeder og konkurrence. Da EU oprettede det indre marked i 1993 og efterfølgende gennemførte en række markedsliberaliseringer for at forbedre konkurrencen, skabte man en økonomisk sværvægter, som kunne udfordre USA's førerposition.

I løbet af de seneste 20 år har EU overhalet USA

Vi har undersøgt udviklingen i konkurrencesituationen i Europa og USA. En række indikatorer for graden af konkurrencen tyder på, at EU har overhalet USA mht. intensitet af konkurrence. I det følgende gennemgås de væsentligste indikatorer.<sup>58</sup>

Stigende profitmargin peger på ringere konkurrence

### 3.5.1 Profitmargin

Profitmargin angiver, hvor gode virksomheder er til omdanne omsætning til overskud. Når konkurrencen er begrænset, kan den enkelte virksomhed hæve prisen på sine produkter uden at miste hele sin markedsandel og dermed øge profitmarginen. Mindre konkurrence er derfor alt andet lige forbundet med stigende profitmargin. En stigende profitmargin kan dog på kort sigt være et udtryk for, at en virksomhed er særlig effektiv til at reducere omkostningerne eller særlig innovativ ift. produktudvikling, som giver virksomheden mulighed for at hæve priserne og øge profitmarginen. Men hvis den stigende profitmargin på sigt ikke bliver presset ned igen af konkurrenterne, så er det en indikation på begrænset konkurrence.

Driftsoverskud ift. omsætning eller produktionsværdi

I en virksomheds regnskab er profitmarginen defineret som overskuddet divideret med omsætningen. For at analysere profitmargin på tværs af virksomheder og brancher, har vi beregnet profitmargin som det samlede driftsoverskud divideret med produktionsværdien i en branche.

<sup>56</sup> <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/82/competition-policy>.

<sup>57</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_19\\_881](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_881) og <https://www.dr.dk/nyheder/penge/vestager-afviser-fusion-af-store-togfirmaer>.

<sup>58</sup> Analysen er beskrevet i flere detaljer i Jørgensen og Egelund-Müller (2021b).

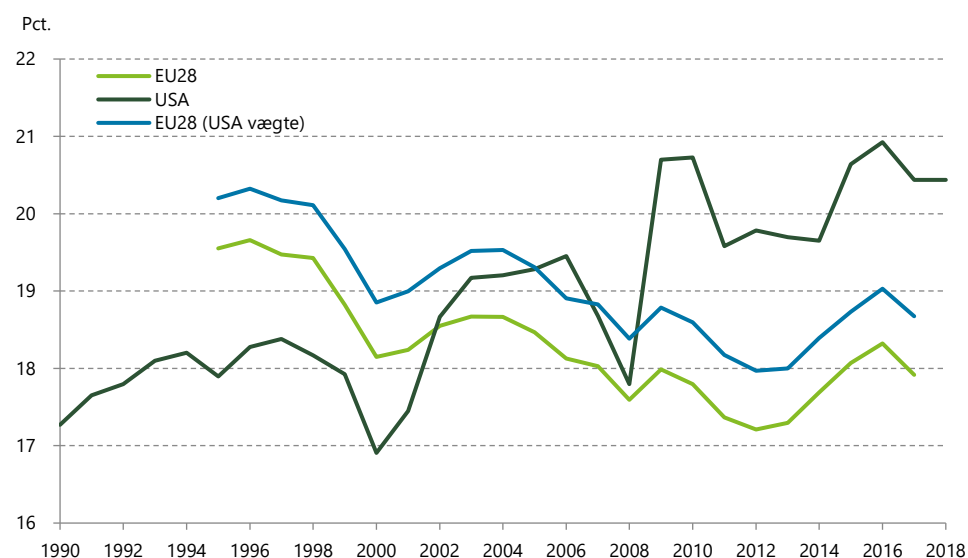
Faldende profitmargin i EU, stigende profitmargin i USA

Profitmarginen i EU er faldet fra knap 20 pct. i 1995 til 18 pct. i 2017, jf. den lysegrønne kurve i Figur 3.12. Det tyder altså på en generelt forbedret konkurrencesituation i EU. Omvendt er profitmarginen i USA steget markant fra 2000 til 2018 og blev større end i EU i løbet af 00'erne, jf. den mørkegrønne kurve i Figur 3.12. Det tyder altså på en forværret konkurrencesituation i USA.<sup>59</sup>

Forskel til USA skyldes ikke branchesammensætning

En del af forskellene mellem EU og USA kan skyldes forskelle i branchesammensætning, da profitmarginen typisk varierer en del på tværs af brancher. Den blå kurve i Figur 3.12 viser profitmarginen i EU, når vi anvender samme branchesammensætning som i USA. Den faldende tendens er uændret, og niveauet er kun lidt højere.

Figur 3.12 Profitmargin i EU og USA, 1990-2018



Anm.: Figuren viser profitmargin for den private sektor eksklusive råstofindvinding, ejendomshandel og landbrug. Profitmarginerne er beregnet som driftsoverskud divideret med produktionsværdien. EU28 er vægtet på lande- og brancheniveau. Den blå kurve viser EU28 vægtet med amerikanske branchevægte for det gældende år.

Kilde: <https://stats.oecd.org/>, tabel "STAN Industrial Analysis (2020 ed.)" og egne beregninger.

Profitmargin er vokset i alle brancher i USA ift. EU

Faktisk er profitmarginen steget i USA ift. Europa i alle brancher i perioden fra 1995 til 2017.<sup>60</sup> Det dækker over en stigende profitmargin i over halvdelen af de amerikanske brancher, mens der har været en faldende profitmargin i næsten alle europæiske brancher. Det indikerer, at den relative forbedring af konkurrencen i EU ift. USA har fundet sted i alle brancher. Det viser således også, at den faldende konkurrence i USA ikke i særlig grad er drevet af, at USA har en række store tech-selskaber, som er meget dominerende på verdensmarkedet.

### 3.5.2 Markup

Markup indikerer overnormal profit

For den enkelte virksomhed angiver den såkaldte markup forholdet mellem den pris, virksomheden tager for en vare, og de omkostninger virksomheden har ved at producere en ekstra vare. En virksomhed, som ikke er udsat for konkurrence, kan hæve priserne mere over omkostningerne og dermed tjene en overnormal profit. Stigende markup i virksomhederne og dermed stigende forbrugerpriser kan derfor være et tegn på mindre konkurrence.

Indikator for markup i hele økonomien

For at studere markupudviklingen mere bredt i samfundet ser vi på forholdet mellem udviklingen i forbrugerpriserne og den produktivitetskorrigerede løn.<sup>61</sup> Den produktivitetskorrigerede løn afspejler omkostningerne til en ekstra enhed arbejdskraft korrigeret for ændringer i produktiviteten for

<sup>59</sup> Disse resultater er i overensstemmelse med Philippon (2020).

<sup>60</sup> Det viser vi i Jørgensen og Egelund-Müller (2021b).

<sup>61</sup> Samme mål anvendes fx i Philippon (2020).

arbejdskraften. Dette er et groft mål for, om priserne vokser hurtigere end marginalomkostningerne ved produktionen.<sup>62</sup>

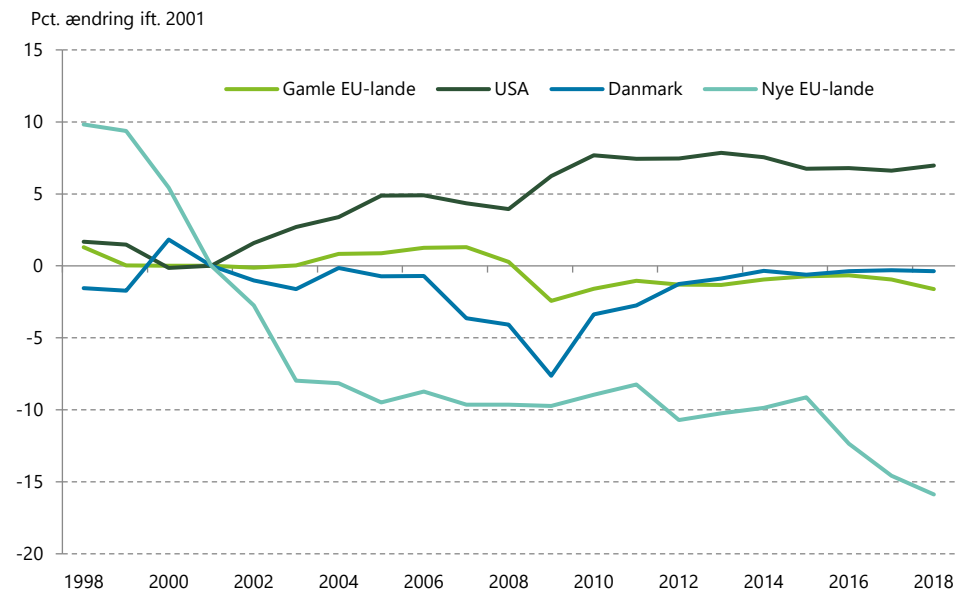
Uændrede markup i gamle EU-lande, herunder Danmark

I de gamle EU-lande er priserne ikke steget mere end den produktivetskorrigerede løn, jf. den lysegrønne kurve i Figur 3.13. Det tyder på, at virksomhedernes markups i gennemsnit har været konstante og tyder ikke på en forværring af konkurrencesituationen. Det samme er tilfældet for Danmark, jf. den mørkeblå kurve i Figur 3.13. De nye EU-lande har derimod oplevet et markant fald op til 2004 og igen fra 2015, jf. den lyseblå kurve i Figur 3.13. Faldet op til 2004 afspejler sandsynligvis den økonomiske transformation de har gennemgået ifm. optagelse i EU.

Stigende markup i USA

I USA er priserne steget væsentligt mere end lønomkostningerne, hvilket har ført til en stigning i vores indikator for markup, jf. den mørkegrønne kurve i Figur 3.13. Stigningen fandt især sted i 00'erne, hvilket kan hænge sammen med lempeligere håndhævelse af konkurrencelovgivning, jf. Afsnit 3.5.4. Den stigende markup afspejler en større indtjening for virksomhederne og indikerer en forværring af konkurrencesituationen.

Figur 3.13 Ændring i markupindikatoren ift. 2001



Anm.: De gamle EU-lande omfatter Østrig, Belgien, Danmark, Finland, Frankrig, Tyskland, Italien, Luxembourg, Holland, Portugal, Spanien og Storbritannien. De nye EU-lande omfatter Tjekkiet, Estland, Ungarn, Letland, Litauen, Polen og Slovakiet. Der er ikke tilgængelige data for de øvrige EU-lande.

Kilde: <https://stats.oecd.org/>, tabel "STAN Industrial Analysis (2020 ed.)" og egne beregninger.

Stor gevinst til forbrugerne i Danmark og EU

Det har blandt andet betydet, at forbrugerpriserne er steget mindre i Europa end i USA, også når vi korrigerer for forskelle i den produktivetskorrigerede lønudvikling. Det er til gavn for de europæiske forbrugere, som kan købe flere varer for deres indkomst. Konkurrenceforskellene mellem EU og USA siden 2001 betyder isoleret set, at en gennemsnitlig dansk familie får 2.000 kr. mere om måneden til forbrug sammenlignet med, hvis familien havde boet i USA.<sup>63</sup>

<sup>62</sup> Vi ser således på forholdet mellem udviklingen i forbrugerpriser og udviklingen i unit labor costs, som er en central del af virksomhedernes marginalomkostninger. Vi ser bort fra ændringer i materiale- og kapitalomkostninger, skatteændringer og ændringer i importpriser. Der er dog ikke grund til at tro, at det skulle have ændret sig forskelligt i USA og EU. Fx har USA fået adgang til billigere energi via fracking, som burde medføre lavere materialeomkostninger. Målet for markup er yderligere diskuteret i Jørgensen og Egelund-Müller (2021b) og følger metoden i Philippon (2020).

<sup>63</sup> Den samfundsmæssige gevinst i EU ift. USA er dog væsentligt mindre, da virksomhedsejerne også får et mindre overskud. En ikke uvæsentlig andel af virksomhedernes overskud går dog til udlandet. Udenlandsk ejede selskaber havde i 2018 1/4 af den samlede omsætning i Danmark, og udlændinge ejede i 2020 mere end halvdelen af det børsnoterede danske aktiemarked.

	<b>3.5.3 Markedskoncentration</b>
Markedskoncentration måler størrelse og antal af aktører	Koncentrationen af et marked er et mål for, om markedsandelene er koncentreret på få store virksomheder eller mange små virksomheder. Et marked med høj markedskoncentration er kendetegnet ved få store virksomheder, som hver især sidder på en stor del af markedet, mens en lav markedskoncentration er kendetegnet ved mange små aktører, som hver især kun har en lille andel af markedet.
Stigende koncentration i USA, flad udvikling i EU	Der er mange forskellige studier, som undersøger udviklingen i markedskoncentrationen i både EU og USA. <sup>64</sup> Generelt viser de, at markedskoncentrationen er steget markant i USA siden år 2000. Udviklingen i markedskoncentrationen er stort set flad i EU, hvor nogle opgørelser finder en svag stigning, nogle finder et svagt fald, og andre finder en helt flad udvikling. <sup>65</sup>
Høj koncentration kan indikere dårlig konkurrence, ...	Markedskoncentration er tidligere blevet anvendt som en central indikator for graden af konkurrence. En højere markedskoncentration kan nemlig skyldes, at de markedsførende aktører er i stand til at beskytte deres markedsandele fx ved at skabe barrierer for nye konkurrenter på markedet. I sådanne tilfælde er højere markedskoncentration forbundet med højere priser og lavere produktivitetsvækst.
... men kan også være et resultat af effektive markedsledere	Men en højere markedskoncentration kan også skyldes, at de markedsledende aktører innoverer mere og højner produktiviteten og derved opnår en større markedsandel. I de tilfælde er højere markedskoncentration forbundet med lavere priser og/eller højere produktivitetsvækst. Det er fx tilfældet for Walmart i USA, som skar priser og investerede stort i bl.a. lagerstyring og formåede at erobre en markedsledende position i løbet af 1980'erne og 1990'erne. Over tid kan markedsledende virksomheder dog begynde at lobbye for flere barrierer for nye konkurrenter i forsøget på at sikre deres egen position. <sup>66</sup>
Afspejler ikke mere effektive markedsledere i USA	Er den stigende markedskoncentration og de stigende profitmarginer i USA nødvendigvis en dårlig udvikling? Kunne de i stedet være et tegn på, at de førende virksomheder i USA er blevet endnu mere effektive, vinder markedsandele og øger indtjeningen? I så fald vil man også forvente større investeringer og stigende produktivitet i markeder med høj markedskoncentration og stigende profitmargin, fordi de effektive virksomheder vinder markedsandele. Men det er ikke tilfældet, jf. Boks 3.1. Samlet set tyder det derimod på, at øget markedskoncentration og stigende profit i USA siden år 2000 er forbundet med begrænset konkurrence og for få investeringer, hvilket skader den langsigtede produktivitetsvækst.

**Boks 3.1 Udviklingen i investeringer og produktivitet i brancher med stigende profit i USA**

Covarrubias m.fl. (2019) og Philippon (2020) viser, at markedsledende amerikanske virksomheder underinvesterer i nyt kapitalapparat og ny teknologi. Ud fra økonomisk teori vil man forvente, at virksomheder med en markedsværdi, som er større end deres bogførte værdi, vil øge investeringsniveauet og på den måde skabe mere værdi, end de investerer. Dette er kendt som at Tobins q er større end 1 efter den nobelprisvindende økonom James Tobin. Ifølge Covarrubias m.fl. (2019) og Philippon (2020) er dette også tilfældet indtil omkring år 2000. Herefter begynder amerikanske virksomheder i brancher, hvor markedskoncentrationen og profitmarginen i særlig grad har været stigende, dog i gennemsnit at investere for lidt ift., hvad man ville forvente. Det samme er ikke tilfældet i andre brancher.

Philippon (2020) viser, at produktivitetsudviklingen har været mindre i brancher med større markedskoncentration og stigende profit sammenlignet med andre brancher siden år 2000. Før år 2000 var højere markedskoncentration derimod forbundet med højere produktivitetsvækst.

Samlet set er denne udvikling ikke i overensstemmelse med, at de stigende profitmarginer og større markedskoncentration er resultatet af, at de markedsledere er blevet mere effektive og vinder markedsdele. Det tyder derimod på, at konkurrencen er forringet.

<sup>64</sup> Autor m.fl. (2020), Bajgar m.fl. (2019) og Philippon (2020).

<sup>65</sup> Se fx Philippon (2020) og OECD (2018).

<sup>66</sup> Autor m.fl. (2020).



Et samlet billede af, at EU har overhalet USA mht. konkurrence

Samlet set tegner der sig et billede af en svækket konkurrence i USA siden år 2000, mens EU har forbedret konkurrencen. Både når vi ser på udviklingen i profitmargin, markups og markedsconcentrationen, og når vi tager indsigter om udviklingen i investeringer og produktivitetsvækst i betragtning.

Hårdere håndhævelse af konkurrence-lovgivning i EU

### 3.5.4 EU overhaler USA pga. aktive konkurrencemyndigheder

Der er flere forklaringer på, hvorfor EU har overhalet USA.<sup>67</sup> For det første håndhæver EU i højere grad konkurrencelovgivningen, mens USA siden år 2000 er begyndt i mindre grad at håndhæve konkurrencelovgivningen. Det kan fx ses ved, at de europæiske konkurrencemyndigheder giver flere og større bøder og blokerer flere virksomhedsfusioner, mens USA siden 00'erne helt er ophørt med at forbyde fusioner, hvis der efter fusionen er flere end fem konkurrenter tilbage på markedet.<sup>68</sup> Der er dog også tegn på, at den nye Biden-administration vil øge fokus på håndhævelse af konkurrencelovgivningen.

Flere markedsliberaliseringer i EU

For det andet har EU gennemført en række markedsliberaliseringer og fjernet konkurrencebegrænsende regulering. Det er fx fjernelse af regulatoriske barrierer for, at nye virksomheder kan indtræde på et marked. Det sikrer nemmere adgang for nye virksomheder, som lægger et konkurrencepres på de etablerede spillere på markedet. Målt ved OECD's PMR-indeks, som måler antallet af reguleringer på produktmarkederne, har EU-gennemsnittet således været faldende siden 1998 og har i 2008 overhalet USA, som har ligget på et relativt konstant niveau siden 1998. Disse liberaliseringer og reformer er forbundet med lavere forbrugerpriser og lavere markup i virksomhederne.

Større omfang af lobbyisme i USA

For det tredje har omfanget af lobbyisme været stærkt stigende i USA, mens niveauet er væsentligt mindre i EU.<sup>69</sup> Lobbyindsatser kan bidrage med vigtig information til beslutningstagerne, men kan også forsøge at fremme særinteresser på bekostning af samfundets bedste. Mere lobbyisme kan muligvis være en forklaring på forskellene mellem USA og EU, men vi kan ikke entydigt afgøre, hvor vigtig denne forklaring er.

Globalisering og teknologi

Både den teknologiske udvikling og globaliseringen har også påvirket konkurrencen. Fx kan forbedrede søgeteknologier have gjort det nemmere for forbrugerne at sammenligne pris og kvalitet på forskellige produkter og dermed have gjort forbrugerne mere følsomme over for forskelle i pris og kvalitet. Det vil betyde, at en virksomhed med en konkurrencemæssig fordel vil erobre en større del af markedet. Den teknologiske udvikling og globaliseringen har dog i høj grad påvirket EU og USA på samme måde, og de kan derfor ikke i sig selv forklare, hvorfor EU har overhalet USA. Men der er tegn på, at konkurrencemyndighederne i EU indtil videre er gået hårdere til de store teknologivirksomheder, som ofte er amerikanske, jf. Afsnit 2.1.

<sup>67</sup> Vi dykker mere ned i forklaringerne i Jørgensen og Egelund-Müller (2021b).

<sup>68</sup> Kwoka (2017).

<sup>69</sup> Jørgensen og Egelund-Müller (2021b).



# 4. Hvad får Danmark ud af EU?

Danmarks udbytte af EU-medlemskab	Analyserne i kapitel 3 viste, at der i gennemsnit er en betydelig økonomisk gevinst forbundet med EU-medlemskab. I dette kapitel fokuserer vi på Danmarks udbytte af EU-medlemskabet.
Kampen om EU's budget	EU's budget er en kilde til gentagne stridigheder medlemslandene imellem. Danmark, Sverige, Østrig og Holland, som er blevet døbt "de sparsommelige fire" i den europæiske presse, kæmper for mindre budgetter, mens især Sydeuropa ønsker større budgetter. I afsnit 4.1 ser vi nærmere på kampen om EU's budget.
Dansk opbakning og modstand til EU	Spørgsmålet om EU-medlemskab har traditionelt delt den danske befolkning. I afsnit 4.2 ser vi nærmere på den danske opbakning til og modstand mod EU, og som noget helt nyt præsenterer vi et regneeksempel, hvor vi forsøger at sætte økonomisk værdi på de ikke-økonomiske sider af EU-medlemskabet.
Er EU-studerende en omkostning for Danmark?	En EU-dom fra 2013 har betydet, at studerende fra andre EU- og EØS-lande kan modtage SU, når de studerer i Danmark, hvis de arbejder mindst 10 timer om ugen. Det har fået SU-udgifterne til EU-studerende til at vokse markant, og politikerne overvejer, hvordan de kan begrænse adgangen. Men at kigge på udgifterne til SU isoleret set tegner slet ikke det samlede billede. Der er også andre offentlige udgifter, ligesom der er offentlige indtægter fra skattebetalinger fra dem, som bliver i Danmark og arbejder efter studierne. I afsnit 4.3 analyserer vi, hvad bundlinjen er for den danske statskasse, når vi tager imod studerende fra andre EU-lande.
Danskernes syn på EU's håndtering af asylansøgere	I 2015 oplevede Europa en massiv tilstrømning af asylansøgere, som satte EU's asylsystem ud af spillet. Siden da har EU forsøgt at finde en løsningsmodel til håndtering af fremtidige flygtningestrømme. I afsnit 4.4 undersøger vi danskernes holdning til håndtering af asylansøgere i EU samt hvilke løsningsmodeller, danskerne foretrækker.

## 4.1 Kampen om EU's budget

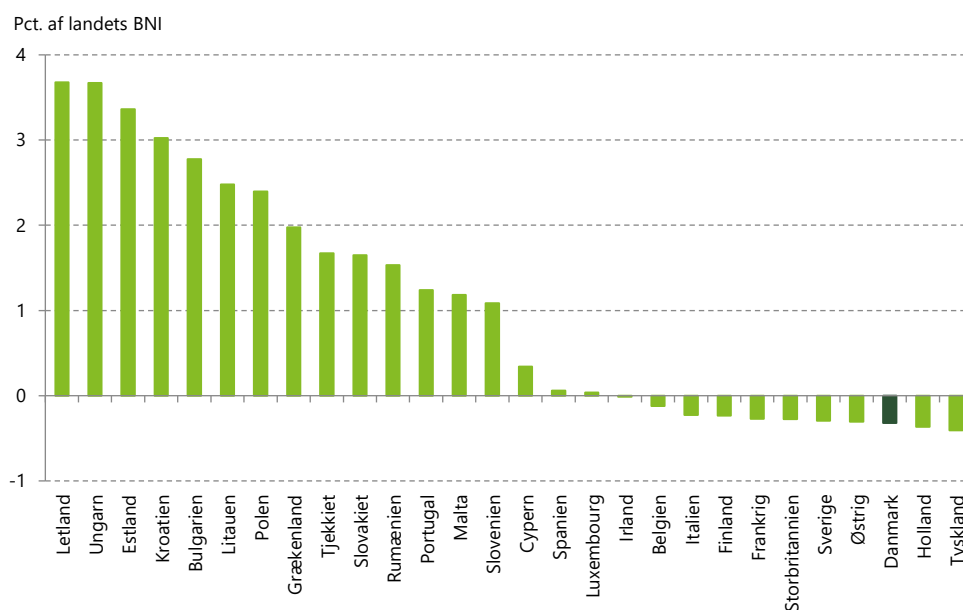
Intense forhandlinger om kommende EU-budget	I løbet af 2020 var der intense forhandlinger om det kommende EU-budget for perioden 2021-2027. Danmark indgik i gruppen af de såkaldte sparsommelige fire sammen med Holland, Østrig og Sverige, som kæmpede for at begrænse budgettet, mens flere Sydeuropæiske lande kæmpede for større budgetter. I december 2020 blev Det Europæiske Råd og Europa-Parlamentet endeligt enige om det kommende budget. Et flerårigt budget, som er væsentligt større end de tidligere budgetter, jf. kapitel 2.
Landenes bidrag afhænger bl.a. af BNI og momsindtægter	Det enkelte medlemslands bidrag til EU's budget afhænger primært af landets bruttonationalindkomst (BNI) og landets momsindtægter. Derudover har en række lande forhandlet individuelle rabatter, herunder Danmark. Den endelige bidragsfordeling for den kommende budgetperiode kendes derfor ikke endnu. EU har desuden en række andre indtægter, herunder indtægter fra told og sukkerafgifter.
Kommissionen opgør landenes relative budgetbalance	Kommissionen opgør årligt medlemslandenes relative budgetbalance ift. EU. Det er groft sagt landenes direkte betalinger til EU fratrukket de overførsler, de direkte modtager fra EU. Men da EU både har indtægter og udgifter, som ikke kan henføres til enkelte medlemslande, er

budgetbalancerne skaleret, så landenes nettobalancer summer til nul.<sup>70</sup> Det bliver dermed et udtryk for den relative byrdefordeling mellem medlemslandene.

Danmark og de fleste andre rige lande er nettobidragssydere

Danmark er sammen med størstedelen af de øvrige velstående medlemslande nettobidragssydere til EU's budgetter. Danmarks relative bidrag til EU's budget udgjorde 0,3 pct. af Danmarks BNI i 2019, jf. Figur 4.1. Det svarer til ca. 9 mia. kr.<sup>71</sup> Mange af de nye medlemslande som fx Letland, Ungarn og Estland er derimod nettobidragssmodtagere af midler fra EU. Der sker altså en vis omfordeling fra rigere til fattigere medlemslande. Luxembourg og Irland har dog et nettobidrag tæt på 0 på trods af høje nationalindkomster.

**Figur 4.1 Medlemslandenes relative budgetbalance ift. EU, 2019**



Anm.: Relativ budgetbalance ift. EU er det, EU-Kommissionen kalder "Operating Budgetary Balance". Det viser den relative byrdefordeling og summer pr. definition til 0 på tværs af alle medlemslande.

Kilde: <https://ec.europa.eu/>, tabel "EU expenditure and revenue 2014-2020" og egne beregninger.

Hullet efter Storbritannien

Storbritannien har også været en af de store nettobidragssydere til EU's budget. Der har derfor været et hul i EU's budget efter Brexit.<sup>72</sup> Det har EU blandt andet håndteret ved at hæve grænsen for, hvor meget medlemslandenes samlede bidrag må udgøre fra 1,2 til 1,4 pct. af EU's samlede BNI i den kommende budgetperiode.<sup>73</sup>

Det er ikke en opgørelse af fordele og ulemper

Det er vigtigt at understrege, at den relative budgetbalance ikke er en opgørelse af gevinster og ulemper ved EU-medlemskabet. Den opgør udelukkende de relative overførsler til og fra EU, som kan henføres til enkelte lande, og viser dermed et nulsumsspil. Målet tager således ikke højde for fordele ved EU-medlemskab som fred, stabilitet og højere velstand, som gavner alle medlemslande, jf. kapitel 3.

Budgetbidrag bør sammenholdes med gevinster

Danmarks budgetbidrag bør derfor sammenholdes med de gevinster, Danmark opnår ved EU-medlemskabet. Analysen i Afsnit 3.2 pegede på, at gamle medlemslande, som fx Danmark, i gennemsnit opnår en økonomisk gevinst på små 7 pct. af BNP pr. beskæftiget 10 år efter indtrædelsen i EU. Den

<sup>70</sup> Kommissionen kalder opgørelsen for operating budgetary balance. Metoden til opgørelsen er bl.a. diskuteret i Europa-Parlamentet (2020).

<sup>71</sup> Danmarks absolutte nettobidrag er opgjort til ca. 9 mia. kr., mens den relative budgetbalance udgør ca. 7½ mia. kr. i 2019. Forskellen skyldes primært, at der er flere omkostninger end indtægter på EU's budget, som ikke kan henføres til enkelte lande.

<sup>72</sup> Storbritannien skal dog fortsat bidrage til EU-budgettet i mindre og aftagende omfang. Det er bl.a. betaling til de EU-programmer, Storbritannien fortsat deltager i efter Brexit og til pensioner til EU-embedsmænd.

<sup>73</sup> Rådet for Den Europæiske Union (2014) og Rådet for Den Europæiske Union (2020).

Årlig gevinst på 140 mia. kr. ved dansk EU-medlemskab

gevinst er sandsynligvis endnu større i dag, hvor EU-samarbejdet er blevet yderligere udvidet, og flere lande er blevet medlemmer. Dertil kommer andre gevinster fx i form af fred og stabilitet.

Et løft i BNP på knap 7 pct. svarer til ca. 140 mia. kr. i 2020. Danmarks årlige nettobetaling på 9 mia. kr. er dermed en beskedent pris for at være medlem af EU ift. de gevinster, det indebærer. Men det er ikke et argument imod at søge at undgå unødvendige omkostninger, sikre at EU-midlerne bruges mest effektivt eller imod at tilstræbe en evt. mere retfærdig fordeling af nettobidragene.

## 4.2 Spørgsmålet om EU-medlemskab handler ikke kun om økonomi

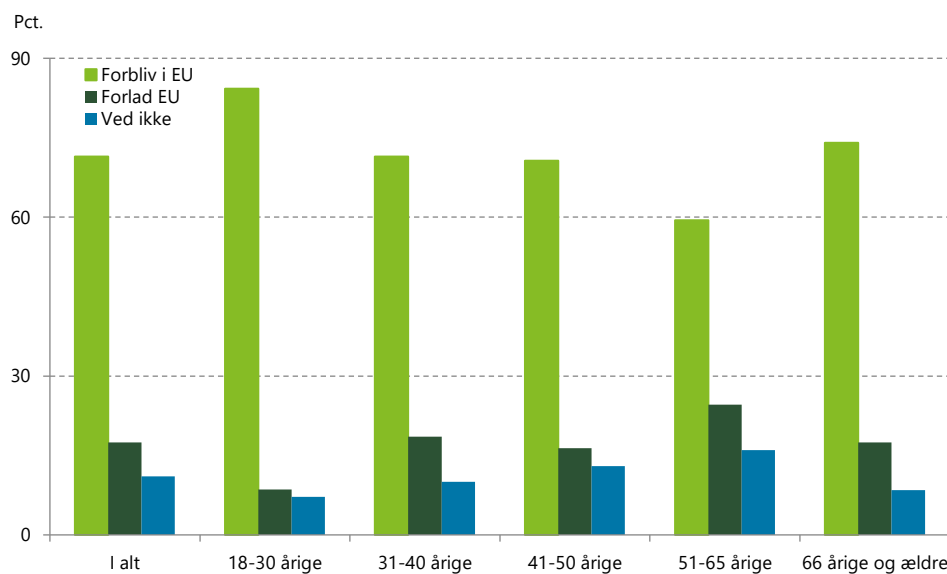
Brexit har fyldt meget de seneste 5 år

Set over de seneste 5 år er Brexit et af de emner, der har fået mest opmærksomhed i europæiske medier. I første omgang i forbindelse med selve valget og dernæst i de langstrakte udtrædelsesforhandlinger mellem EU og Storbritannien. I december 2020 lykkedes det EU og Storbritannien at nå til enighed om en aftale, som trådte i kraft d. 1. januar 2021. Aftalen fik danske EU-modstandere til at kræve en afstemning om dansk udtrædelse af EU, et såkaldt Dexit.<sup>74</sup> I denne analyse præsenterer vi resultater fra en spørgeskemaundersøgelse gennemført af Epinion på vegne af Kraka-Deloitte, hvor et repræsentativt udsnit af danskere er blevet spurgt til deres holdninger om en dansk forbliven eller udtrædelse af EU.

Danskerne vil blive i EU

Blandt danskerne er der en stor opbakning til at blive i EU. Mere end 70 pct. af respondenterne svarer, at de ønsker, at Danmark skal forblive i EU og knap 20 pct., at de gerne vil ud, jf. Figur 4.2. Opbakningen er størst blandt de 18-30-årige, hvor 84 pct. ønsker, at Danmark skal forblive i EU. Omvendt er opbakningen lavest blandt de 51-65-årige, hvor 59 pct. ønsker at blive i EU.

Figur 4.2 Hvis der var folkeafstemning i morgen, ville du så stemme for, at Danmark skal forblive i EU eller forlade EU?



Anm.: Baseret på 2175 respondenter. 12 respondenter har ikke angivet alder, men er ikke rapporteret som selvstændig gruppe.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse udført af Epinion på vegne af Kraka-Deloitte og egne beregninger.

Brexit-forhandlinger har styrket EU-opbakning

De langstrakte forhandlinger om Brexit og den store usikkerhed om konsekvenserne heraf ser ud til at have styrket opbakningen til EU i Danmark. Blandt de adspurgte svarer knap 30 pct., at forhandlingerne har betydet, at de i højere grad mener, Danmark skal forblive i EU. Til sammenligning

<sup>74</sup> Se <https://www.altinget.dk/eu/artikel/df-vil-have-danmarks-eu-medlemskab-til-afstemning-i-naeste-valgperiode>

har 8 pct. svaret det modsatte – at forhandlingerne har gjort, at de i højere grad mener, Danmark skal forlade EU.

Stor gruppe forventer ikke, at EU-farvel vil påvirke indkomst

Som vores analyse i Afsnit 3.2 viser, ser det allerede ud til, at Brexit har haft negativ betydning for Storbritanniens økonomi. En relativt stor del af danskerne forventer dog ikke, at en eventuel dansk udtræden af EU vil påvirke deres indkomst. Mere end 40 pct. af de adspurgte mener, at en dansk udtræden af EU ikke vil have betydning for deres indkomst, og yderligere 20 pct. svarer, at de ikke ved, om det vil påvirke deres indkomst.

Har økonomi betydning for opbakningen?

Selvom et flertal af danskerne ikke mener, at det vil påvirke deres indkomst at forlade EU, er det alligevel relevant at afdække i hvilken grad, danskernes opbakning til EU afhænger af EU's økonomiske betydning for Danmark. Vi har spurgt tilhængere/modstandere, om de vil ændre deres svar til spørgsmålet om udtrædelse af EU, hvis i) det at blive i/forlade EU ikke vil påvirke deres økonomi overhovedet og ii) det at blive/forlade EU vil reducere deres indkomst med 10 pct.

EU-modstandere vil afgive større andel af deres indkomst

Blandt EU-modstandere er 67 pct. villige til at afgive mindst 10 pct. af deres indkomst for at forlade EU, mens 49 pct. af EU-tilhængerne er villige til at afgive 10 pct. af deres indkomst for at forblive i EU, jf. Figur 4.3. Som vist i Figur 4.2 er der dog markant flere EU-tilhængere end EU-modstandere, og samtidig har EU-tilhængerne i gennemsnit en højere indkomst.

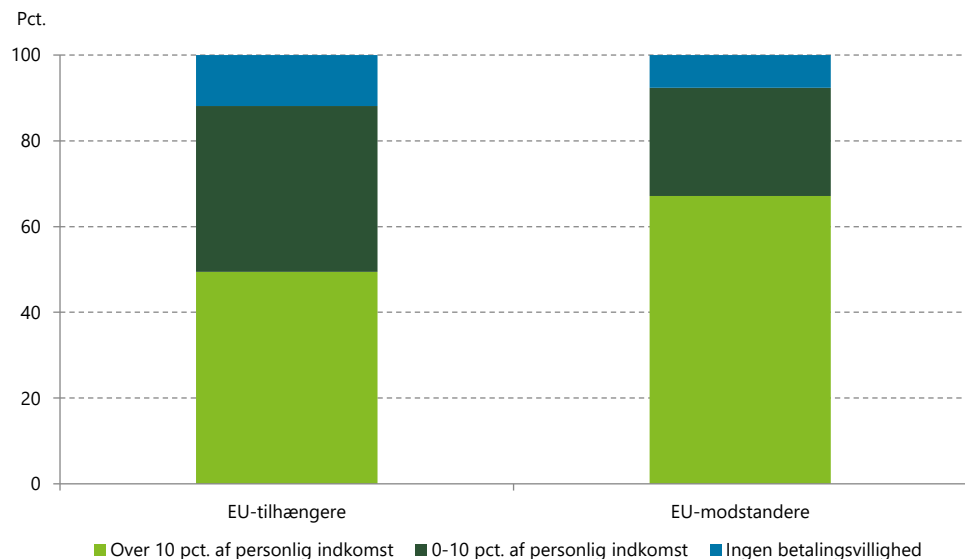
Skøn: danskerne vil i alt betale 60 mia. kr. for EU-medlemskab

Ud fra besvarelserne og respondenternes angivne indkomst kan vi opstille et regneeksempel, hvor vi beregner, hvor meget danskerne i alt er villige til at betale for de ikke-økonomiske effekter af EU-medlemskab. Metoden og usikkerhederne forbundet med beregningerne er angivet i Boks 4.1. Vores beregninger indikerer, at danskerne i alt er villige til at betale ca. 60 mia. kr. pr. år for de ikke-økonomiske gevinster ved EU-medlemskab.

Udgør ca. 1/4 af de samlede gevinster ved EU

På trods af usikkerhederne nævnt i Boks 4.1, særligt tvivlen om hvorvidt de beregnede 60 mia. kr. nu også er klart adskilt fra og ud over den rent økonomiske gevinst, er det alligevel interessant, at de ikke-økonomiske gevinster ved EU kan vurderes til at være i størrelsesordenen "knap det halve af de økonomiske".

**Figur 4.3** Betalingsvillighed for at blive i/forlade EU



Anm.: For EU-tilhængere er figuren baseret på svar fra 1.548 respondenter, og for EU-modstandere er figuren baseret på svar fra 384 respondenter.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse udført af Epinion for Kraka-Deloitte og egne beregninger.

EU blander sig for meget og skaber velfærdsturisme

Den større andel af EU-modstandere, der er villige til at opgive 10 pct. af deres indkomst, tyder på, at de ikke-økonomiske aspekter vejer tungere for EU-modstanderne. Resultatet harmonerer med,

at EU-modstandere ikke angiver økonomi blandt de væsentligste grunde til, at Danmark bør forlade EU. I stedet er den hyppigste årsag, at EU blander sig for meget i dansk lovgivning. Også adgangen til sociale ydelser i Danmark for EU-borgere og EU's bureaukrati angives som nogle af de væsentligste årsager til at ville forlade EU. Det er en vigtig nuance i debatten, at EU-modstanden handler om andet og mere end økonomi, og at der for EU-modstandere er et stort velfærdstab forbundet med EU's indflydelse på disse emner.

#### **Boks 4.1 Beregning af betalingsvillighed**

Vores surveysspørgsmål omkring indkomst og opbakning/modstand ift. EU gør det muligt at beregne danskernes samlede betalingsvillighed. For tilhængere lægger vi til grund, at de, der angiver at være villige til at afgive mindst 10 pct. af deres indkomst, har en betalingsvilligheden på nøjagtig 10 pct. Vi lægger til grund, at betalingsvilligheden er 5 pct. for dem, der vil være med i EU, hvis det ikke er forbundet med en indkomstnedgang, men ikke vil være med ved en nedgang på 10 pct. For restgruppen, som i udgangspunktet er EU-tilhængere, men som ikke vil være med i EU, hvis det har en negativ eller ingen betydning for indkomsten, lægger vi en betalingsvillighed på 0 pct. til grund. Tilsvarende tilgang anvendes for EU-modstandere. Da vi samtidig har spurgt ind til respondenternes indkomst, kan vi beregne respondenternes samlede betalingsvillighed for de ikke-økonomiske effekter af EU-medlemskab og skalere ift. hele den voksne del af Danmarks befolkning.

Den beregnede betalingsvillighed er behæftet med betydelig usikkerhed, dels i forbindelse med respondenternes forståelse og besvarelse af spørgsmålene, dels pga. metodetilgangen i de efterfølgende beregninger. Det er fx ikke sikkert, at respondenterne udelader indirekte økonomiske effekter af EU-medlemskab, når de spørges ind til betalingsvilligheden. Samtidig er det ikke sikkert, at respondenterne køber ind på præmissen i spørgsmålet. Hvis en tilhænger fx er overbevist om, at EU-medlemskab er gavnligt for indkomsten, kan det være, at vedkommende nægter at forholde sig til et scenarie, hvor EU-medlemskab påvirker indkomsten negativt og fortsat svarer ja til medlemskab ved lavere indkomst. At spørgsmålet kan misforstås, ses også ved, at en del af respondenterne er inkonsistente i deres svar.

For hver gruppe af respondenter lægger vi til grund, at indkomsterne er uniformt fordelt inden for hver af de angivne indkomstintervaller. Eneste undtagelse er for respondenter med indkomster på over 1 mio. kr., lægges til grund, at indkomsten er netop 1 mio. kr.

### **4.3 Studerende fra andre EU-lande er gode for dansk økonomi**

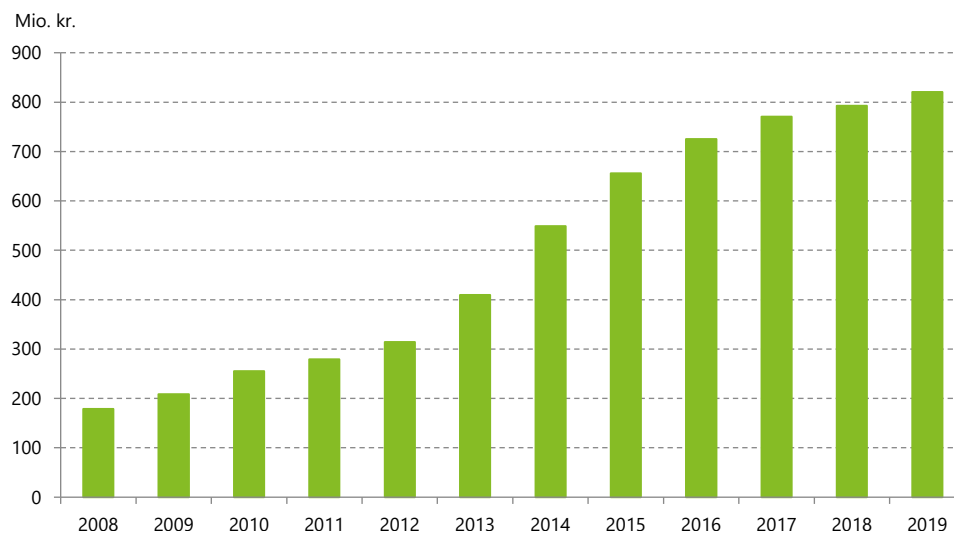
Det er attraktivt for EU-borgere at studere i Danmark

EU-borgere har fri adgang til videregående uddannelser i andre EU-lande og kan studere på samme vilkår som hjemlandets borgere. I den sammenhæng er Danmark et attraktivt land: Studiepladserne er gratis, og i modsætning til mange andre EU-lande har man som udlænding mulighed for at modtage uddannelsesstøtte i form af SU under uddannelsen, hvis man arbejder mindst 10-12 timer om ugen.

SU-udgifter til udlændinge er steget markant

I løbet af de seneste 10 år er SU-udgifterne til udenlandske studerende fra andre vestlige lande da også mere end firedoblet, jf. Figur 4.4. Stigningen i SU-udgifter skyldes dels, at en EU-dom i 2013 gjorde det lettere for EU-borgere at få adgang til dansk SU, dels at antallet EU-studerende i Danmark har været kraftigt stigende i løbet af de seneste 20 år, jf. Figur 4.5.

**Figur 4.4 SU-udgifter til vestlige indvandrere i Danmark**



Anm.: Figuren viser de samlede udgifter til SU for alle vestlige indvandrere i Danmark. Før 2013 har vestlige indvandrere kun været berettiget til SU, hvis de har boet i Danmark i flere år. Fra 2013 blev det muligt for EU-borgere at få SU, hvis de regnes som vandrende arbejdstagere, hvilket forudsætter 10-12 timers arbejde om ugen. Vestlige lande omfatter her alle 28 EU-lande samt Andorra, Island, Liechtenstein, Monaco, Norge, San Marino, Schweiz, Vatikanstaten, Canada, USA, Australien og New Zealand.

Kilde: [www.statistikbanken.dk](http://www.statistikbanken.dk), tabel "INDKP109" og egne beregninger.

#### Debat om rimeligheden i adgang til dansk SU

Udviklingen har vakt bekymring blandt politikere, da der er risiko for, at udenlandske studerende tager til Danmark, optager en studieplads, modtager SU og vender tilbage til hjemlandet efter endte studier.<sup>75</sup> Samtidig mener knap 40 pct. af danskerne, at det er urimeligt, at udlændinge kan få SU i DK, mens 32 pct. mener, at det er rimeligt.<sup>76</sup> Som konsekvens af de stigende SU-udgifter har politikerne forsøgt at bremse tilgangen af udenlandske studerende ved at reducere antallet af engelsksprogede uddannelsespladser.

#### SU-udgifter viser ikke det samlede billede

Det er dog for ensidigt kun at fokusere på udgifterne til SU. En betydelig del af de europæiske studerende bliver nemlig boende og får arbejde i Danmark, efter de har færdiggjort deres uddannelse. De bidrager dermed til det danske samfund gennem skattebetalinger. I dette afsnit undersøger vi europæiske studerendes gennemsnitlige bidrag til de offentlige finanser over et livsforløb.<sup>77</sup>

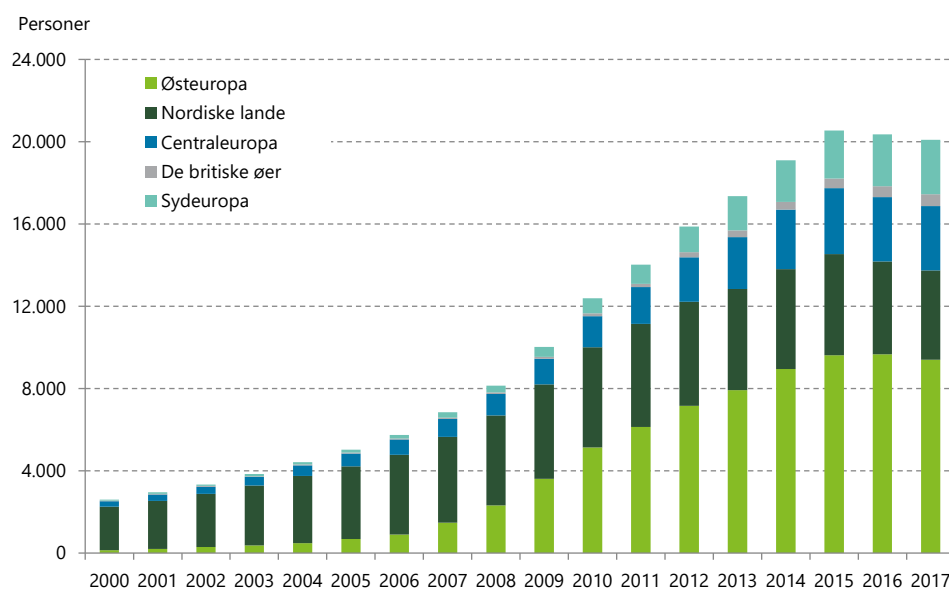
<sup>75</sup> Se fx <https://www.dr.dk/nyheder/politik/su-udgifter-til-udlaendinge-stiger-men-regeringen-indregner-alligevel-be-sparelser-i> og <https://www.berlingske.dk/samfund/her-er-de-stigende-udgifter-saa-meget-faar-udlaendinge-i-su-saa-meget>.

<sup>76</sup> Baseret på en spørgeskemaundersøgelse blandt et repræsentativt udsnit på 2.175 voksne danskere, gennemført af Epinion for Kraka-Deloitte.

<sup>77</sup> Vi medtager kun studerende fra EU/EØS-lande og Schweiz, da de har adgang til gratis uddannelse og SU i Danmark. Samtidig ser vi på studerende, som maksimalt har boet i Danmark i et år, før de påbegynder deres første videregående uddannelse.



**Figur 4.5 Europæiske studerende i Danmark fordelt på oprindelsesområde, 2000-2017**



Anm.: Antallet af studerende er opgjort d. 1. oktober det pågældende år. Studerende anses for at være flyttet til Danmark for at studere, hvis de maksimalt har boet i Danmark i et år, før de påbegynder uddannelse. Europæiske studerende omfatter her studerende fra EU/EØS-lande og Schweiz. Landene er opdelt på følgende måde: Nordiske lande: Sverige, Norge, Finland og Island. De britiske øer: Storbritannien og Irland. Centraleuropa: Belgien, Frankrig, Holland, Liechtenstein, Luxembourg, Tyskland, Østrig og Schweiz. Sydeuropa: Italien, Spanien, Portugal, Grækenland, Malta og Cypern. Østeuropa: Bulgarien, Estland, Kroatien, Letland, Polen, Slovakiet, Slovenien, Tjekkiet og Ungarn.

Kilde: Danmarks Statistiks registre og egne beregninger.

### 4.3.1 Studerende fra andre EU-lande bidrager positivt til offentlige finanser

Vi beregner de studerendes nettobidrag

Udenlandske studerendes bidrag til de offentlige finanser afhænger i høj grad af, hvor længe de bliver i Danmark efter endt uddannelse. Tiden under uddannelse er forbundet med store offentlige udgifter både til selve uddannelsen og til SU. Studerende, som rejser hjem umiddelbart efter endt uddannelse, bidrager derfor negativt til de offentlige finanser. Til gengæld vil studerende, som bliver i Danmark efter uddannelse, med stor sandsynlighed komme i beskæftigelse og dermed bidrage positivt til de offentlige finanser på længere sigt. I det følgende præsenterer vi resultater fra beregninger af de studerendes gennemsnitlige nettobidrag til de offentlige finanser over et livsforløb.

Indtægter og udgifter

I bidragsberegningerne følger vi studerende fra andre EU-lande, som starter på en uddannelse i Danmark i perioden 2005-2017. I opgørelsen tager vi højde for udgifter til SU, uddannelse, overførsler og øvrigt offentligt forbrug som fx udgifter til lægebesøg, offentlig administration og forsvar og politi. På indtægtssiden tager vi højde for direkte skattebetalinger, indtægter fra moms og selskabsskat og en række afgifter.<sup>78</sup> Begrænsninger i data gør, at vi maksimalt kan følge studerende i 11 år, men vi fremskriver de gennemsnitlige bidrag over et helt livsforløb ved brug af data fra Finansministeriet. Metoden er kort beskrevet i Boks 4.2.<sup>79</sup>

Samlet bidrag på 300.000 kr. pr. EU-studerende i DK

Vores beregninger viser, at den gennemsnitlige EU-studerende, som påbegynder en uddannelse i Danmark, bidrager med knap 300.000 kr. til de offentlige kasser over et livsforløb, jf. Figur 4.6. Studerende fra kandidatuddannelser bidrager markant mere end andre studerende. Set over et livsforløb bidrager de i gennemsnit med 650.000 kr. Til sammenligning bidrager studerende fra alle øvrige

<sup>78</sup> Vi tager til gengæld ikke højde for de udgifter/indtægter, der ligger i, at det frie uddannelsesvalg i EU også gør, at danske studerende kan studere eller tage på udveksling i udlandet. Danske studerende kan ganske vist få SU med sig, men de danske uddannelsesinstitutionerne sparer ressourcer på undervisning og administration mv., når danskere studerer i et andet medlemsland. Omvendt kan danske studerende vælge at blive i udlandet efter afsluttet uddannelse og dermed går den danske stat glip af efterfølgende skatteindtægter.

<sup>79</sup> Det er også uddybet i uddybet i Sørensen m.fl. (2021). Metoden følger en analyse fra Uddannelses- og Forskningsministeriet, jf. Uddannelses- og Forskningsministeriet (2018). Vores analyse adskiller sig dog ved at bruge nyere data bl.a. for SU-udgifter og ved at se på bidrag opdelt på geografiske områder og uddannelsesretninger.

videregående uddannelser med et negativt nettobidrag. Professionsbachelorstuderende bidrager i gennemsnit med -50.000 kr., mens bachelorstuderende bidrager med -60.000 kr., og studerende fra korte videregående uddannelser bidrager med -180.000 kr.

Bidraget er størst for sydeuropæere, mindst for østeuropæere

Opdelt efter geografi er sydeuropæiske og britiske studerende dem, der i gennemsnit bidrager mest, jf. Figur 4.6.a. Der er dog relativt få briter, som studerer i Danmark, og beregningen er dermed forbundet med større usikkerhed end for de øvrige grupper. Bidraget er mindst fra østeuropæiske og nordiske studerende, men stadig positivt. For nordiske studerende skyldes det lavere bidrag særligt en større udrejsesandsynlighed, mens det for østeuropæiske studerende i højere grad skyldes lavere bidrag fra de studerende, som bliver i Danmark.

Bidraget er størst for naturvidenskabelige uddannelser

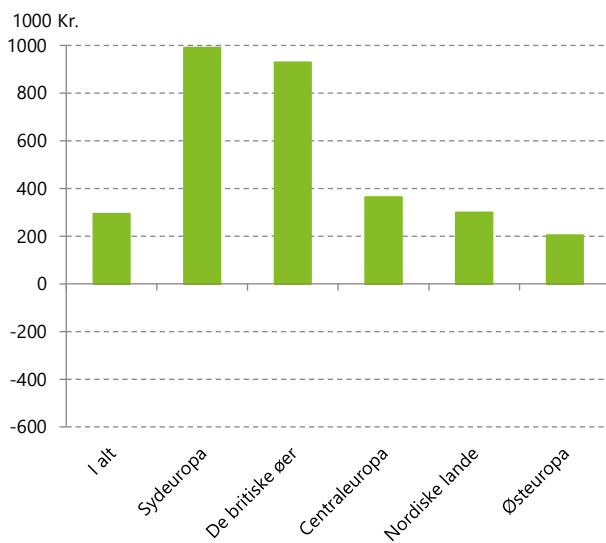
Ser man på bidraget på tværs af uddannelsesretninger, er det studerende fra naturvidenskabelige, samfundsvidenskabelige og tekniske uddannelser, som bidrager mest, mens studerende fra service- og landbrugsuddannelser samt kunstneriske uddannelser bidrager mindst, jf. Figur 4.6.b. Igen skyldes forskelle mellem uddannelserne både variation i udrejsesandsynlighed og bidraget fra dem, som bliver i Danmark.

Et usikkert skøn, men bedste bud

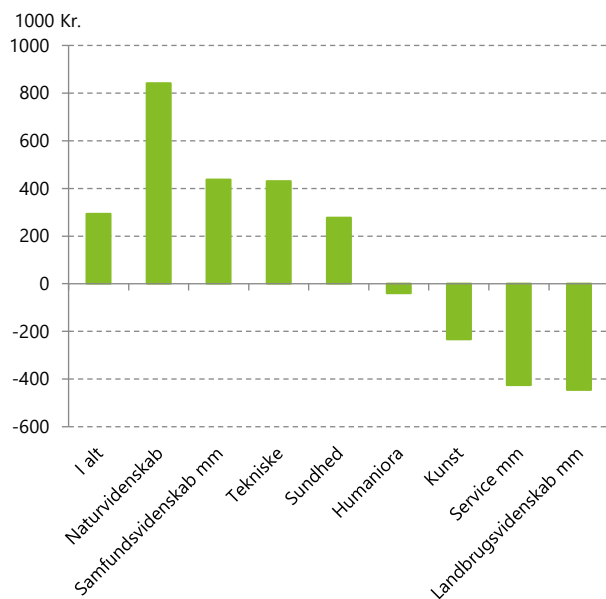
Det er væsentligt at understrege, at beregningerne er forbundet med en betydelig usikkerhed. Hvis de studerendes tilbøjelighed til at blive i Danmark ændres, har det fx stor betydning for, hvor meget de bidrager til de offentlige finanser. Usikkerhederne trækker dog ikke resultaterne i en bestemt retning. Samtidig er resultaterne i overensstemmelse med tidligere analyser fra bl.a. Uddannelses- og Forskningsministeriet.<sup>80</sup>

**Figur 4.6 Akkumuleret nettobidrag for studerende fra øvrige EU-lande over et livsforløb**

Figur 4.6.a Akkumuleret nettobidrag fordelt på geografi



Figur 4.6.b Akkumuleret nettobidrag fordelt på uddannelsesretninger



Anm.: Figurerne viser det gennemsnitlige nettobidrag for europæiske studerende for hele deres ophold i Danmark, opdelt på hhv. geografi og uddannelsesretning. Beløbene er opgjort i 2021-priser. Landene er opdelt på følgende måde: Nordiske lande: Sverige, Norge, Finland og Island. De britiske øer: Storbritannien og Irland. Centraleuropa: Belgien, Frankrig, Holland, Liechtenstein, Luxembourg, Tyskland, Østrig og Schweiz. Sydeuropa: Italien, Spanien, Portugal, Grækenland, Malta og Cypern. Østeuropa: Bulgarien, Estland, Kroatien, Letland, Polen, Slovakiet, Slovenien, Tjekkiet og Ungarn.

Kilde: Danmarks Statistiks registre, Uddannelses- og Forskningsministeriet (2018), Finansministeriet (2018a) og egne beregninger.

<sup>80</sup> Jf. Uddannelses- og Forskningsministeriet (2018).

Udenlandske studerende kan øge den økonomiske vækst, ...

I vores beregninger ser vi alene på, hvordan udenlandske studerende fra EU påvirker de offentlige finanser. Udenlandske studerende kan dog påvirke dansk økonomi på andre måder end det, som direkte kan måles i de offentlige finanser. Udenlandske studerende, der bliver i Danmark, er fx med til at øge udbuddet af højtuddannet arbejdskraft.<sup>81</sup>

... men kan fortrænge danske studerende på kort sigt

På kort sigt kan udenlandske studerende dog også fortrænge danske studerende fra studier, hvor der er et begrænset antal studiepladser. På lidt længere sigt kan antallet af studiepladser dog skales, så det er tilpasset antallet af udenlandske studerende. Udenlandske studerende kan også påvirke arbejdsmarkedet for ufaglært arbejdskraft. Udenlandske studerende har fx et kraftigt incitament til at opnå 10-12 timers beskæftigelse om ugen, da de så kan modtage SU under deres uddannelse, hvilket kan presse lønnen på det ufaglærte arbejdsmarked ned.

Forslag om færre engelsksprogede studiepladser ...

**4.3.2 Omlægning af SU er mere hensigtsmæssig end reduktion af uddannelsespladser**  
Vores analyse viser, at europæiske studerende overordnet set er en god forretning for de offentlige finanser. Alligevel er flere politikere bekymrede over de seneste års kraftige stigning i SU-udgifter til udenlandske studerende. EU-reglerne forhindrer, at politikerne kan skelne mellem danske studerende og studerende fra andre EU-lande, når det gælder adgang til SU og gratis uddannelse. I stedet har den tidligere VLAK-regering og Socialdemokratiet tidligere forsøgt at begrænse antallet af udenlandske studerende i Danmark ved at reducere antallet af engelsksprogede uddannelsespladser, og der har i slutningen af 2020 igen været politiske drøftelser om, hvordan man kan reducere SU-udgifterne til udenlandske studerende.<sup>82</sup>

... kan have utilsigtede negative konsekvenser

En reduktion i antallet af engelsksprogede uddannelser vil sandsynligvis både afholde de udenlandske studerende, som ellers ville rejse hurtigt hjem, og dem som ville blive i Danmark, arbejde og bidrage til de offentlige finanser, fra at komme til Danmark. Dermed vil staten ikke kun spare på SU-udgifterne, men også tabe et stort bidrag til de offentlige finanser fra de studerende, som ville blive og arbejde i Danmark efter endt uddannelse. Derudover kan forslaget have utilsigtede konsekvenser ved, at kvaliteten af de danske uddannelser vil falde, fordi det fx bliver sværere at rekruttere udenlandske forskere til de danske uddannelsesinstitutioner. Samtidig kan danske studerende få dårligere muligheder for en international karriere, og danske virksomheder kan få sværere ved at rekruttere personer, som har kompetencer til at begå sig internationalt.

Alternativ: omlægning af SU til lån på kandidatuddannelser ...

Som et alternativ kunne man i stedet omlægge SU'en på kandidatuddannelser til et lån, der som udgangspunkt skal betales tilbage til den danske stat over en periode på fx syv år efter endt uddannelse, men eftergives ved beskæftigelse i tilstrækkelig lang tid efter endt uddannelse.<sup>83</sup> Forslaget ville både gælde danske og udenlandske studerende og eksempelvis fungere sådan, at 20 pct. af lånet eftergives for hvert år, personen er i fuldtidsbeskæftigelse i Danmark efter endt uddannelse. Det betyder, at man efter fem år i beskæftigelse i Danmark slet ikke skal betale noget af lånet tilbage.<sup>84</sup> Det vil give europæiske studerende et større incitament til at blive og tage et job i Danmark efter endt uddannelse og dermed bidrage til de offentlige finanser. De fleste danske studerende vil få gælden eftergivet, men omlægningen vil indebære en lille styrkelse af incitamentet til at vælge uddannelser med gode beskæftigelsesmuligheder.

Arbejdsløse risikerer at blive ramt dobbelt

Omlægningen vil have den konsekvens, at færdiguddannede, der har svært ved at finde arbejde, risikerer at blive ramt dobbelt, da de, udover at de ikke får lønindkomst, også skal betale SU tilbage. I forslaget er der dog ikke noget krav om beskæftigelse inden for et bestemt uddannelsesområde, og det bør derfor være muligt at opnå 5 års beskæftigelse inden for 7 år for langt størstedelen af de kandidatuddannede uanset konjunktursituationen.

<sup>81</sup> På kort sigt er det ikke oplagt, at udenlandske studerende er med til at øge arbejdsudbuddet af højtuddannet arbejdskraft, da de potentielt kan fortrænge danske studerende fra uddannelserne. På en stor del af de videregående uddannelser er der dog frit optag, og dermed bør fortrængningen være begrænset.

<sup>82</sup> Se <https://ufm.dk/aktuelt/pressemeddelelser/2020/regeringen-efter-ny-su-prognose-indgreb-nodvendigt-for-at-begraense-su-udgifter-til-eu-studerende>

<sup>83</sup> Forslaget forudsætter, at omlægningen er i overensstemmelse med EU-reglerne.

<sup>84</sup> Forslaget kan dog øge problemerne med at indkræve gæld fra udenlandske studerende, som forlader Danmark. Ift. i situationen med fri adgang til SU må man dog forvente, at det giver en besparelse.

Omlægning af SU på øvrige uddannelser er ikke hensigtsmæssigt

En omlægning af SU'en på de øvrige videregående uddannelser vil på samme måde give udenlandske studerende større incitament til at blive i Danmark. Det kan dog muligvis have u hensigtsmæssige fordelingsmæssige konsekvenser for danske studerende, da usikkerheden omkring gennemførelse på disse uddannelser er større og den forventede indkomst lavere, og unge mennesker derfor måske ved en sådan omlægning ville være mere tilbøjelige til helt at fravælge en uddannelse.<sup>85</sup> På de øvrige videregående uddannelser er det derfor mere oplagt at begrænse antallet af engelsksprogede uddannelsespladser. Man bør dog vurdere den enkelte uddannelse ud fra en helhedsbetragtning og ikke bare se på SU-udgifterne.

Regneeksempel: Omlægning kan give 200 mio. kr. i besparelse

En omlægning af SU til lån på kandidatuddannelserne vil skønsmæssigt give en besparelse på godt 200 mio. kr. om året i fravær af adfærdsændringer. Det har vi regnet på baggrund af, at ca. 30 pct. af de udenlandske studerende, der færdiggjorde en kandidatuddannelse i 2010 og 2011, var i beskæftigelse i Danmark i gennemsnit over de fem efterfølgende år.<sup>86</sup>

---

<sup>85</sup> Jf. De Økonomiske Råd (2018).

<sup>86</sup> Beregningen er dokumenteret i Sørensen m.fl. (2021).

#### Boks 4.2 Metode til beregning af nettobidrag for europæiske studerende

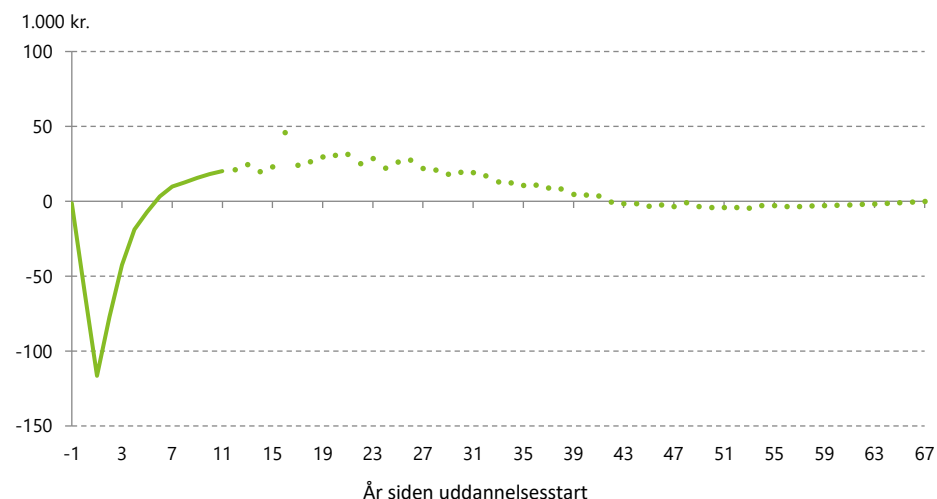
I beregningerne af udenlandske studerendes bidrag til de offentlige finanser i Danmark tager vi højde for udgifter forbundet med selve uddannelsen, SU og øvrige offentlige overførsler, som fx dagpenge og kontanthjælp. Vi tager også højde for udgifter forbundet med brug af andre offentlige tjenester, fx udgifter forbundet med behandling af sygdom og kontakt med retssystemet. Endelig antager vi, at de europæiske studerende på lige fod med danskere skal bidrage til at finansiere kollektive offentlige udgifter som fx offentlig administration samt forsvar og politi. På indtægtssiden tager vi højde for de skatter, en person betaler, herunder skat på arbejde og pension. Vi tager også højde for momsindbetalinger, selskabsskatter og en del øvrige offentlige indtægter. Data for udgifts- og indtægtsposter kommer fra flere forskellige kilder, jf. Sørensen m.fl. (2021).

For hver årgang af udlændinge, der starter på en videregående uddannelse i Danmark i perioden 2005-2017, beregner vi de gennemsnitlige udgifter og indtægter i hvert år siden uddannelsesstarten. For udlændinge, der kom til Danmark i 2017, har vi således data for 2017-2018. For udlændinge, der kom til Danmark i 2005, har vi data for perioden 2005-2018. For at vores beregninger skal give et så aktuelt billede af europæiske studerendes bidrag som muligt, bruger vi de tre nyeste årgange, hvor vi har tilgængelige data, til at bestemme bidraget i et givent år efter uddannelsesstart. I år 0, hvor studerende begynder en uddannelse i Danmark, er vores beregning fx baseret på data for studerende, der startede i perioden 2015-2017, mens vi i år 11 efter uddannelsesstart anvender data for studerende, der startede i perioden 2005-2007. Vi korrigerer for, at udrejsesandsynligheden i dag er lidt højere end tidligere ved at beregne betingede udrejsesandsynligheder for hvert år efter uddannelsesstart ud fra de senest tilgængelige årgange.

En stor del af de studerende bliver i Danmark i mere end 11 år. I det meste af den resterende tid i Danmark må de europæiske studerende forventes at bidrage positivt til de offentlige finanser, og vi ville derfor kraftigt undervurdere udlændinges bidrag, hvis vi ikke forsøger at tage højde for bidraget efter år 11. Vi beregner de udenlandske studerendes bidrag efter år 11 ud fra det gennemsnitlige aldersfordelte nettobidrag for vestlige indvandrere beregnet af Finansministeriet. Vi skalerer Finansministeriets nettobidrag, så det passer til vores population af udenlandske studerende og justerer for, at der fortsat er studerende, der forlader Danmark efter år 11. Metoden er beskrevet i flere detaljer i Sørensen m.fl. (2021).

Alle årlige bidrag er beregnet i 2021-priser og tilbagediskonteret til nutidsværdien i år 0 med en diskonteringsfaktor på 1,7 pct. Figur 4.7 viser det gennemsnitlige årlige nettobidrag fra europæiske studerende, som påbegynder en uddannelse i Danmark, fra det år, de påbegynder uddannelsen og 67 år frem. Beregningerne er følsomme ift. valget af diskonteringsfaktor og metode til beregning af udrejsesandsynlighed. Vi diskuterer antagelser og usikkerhed i Sørensen m.fl. (2021).

Figur 4.7 Gennemsnitligt årligt nettobidrag for europæiske studerende



Anm.: Efter den lodrette streg er bidraget baseret på skøn fra Finansministeriet, hvor aldersprofilen er justeret i forhold til europæiske studerendes bidrag og udrejsesandsynlighed. Arealet mellem kurven og x-aksen svarer til det samlede nettobidrag i Figur 4.6.

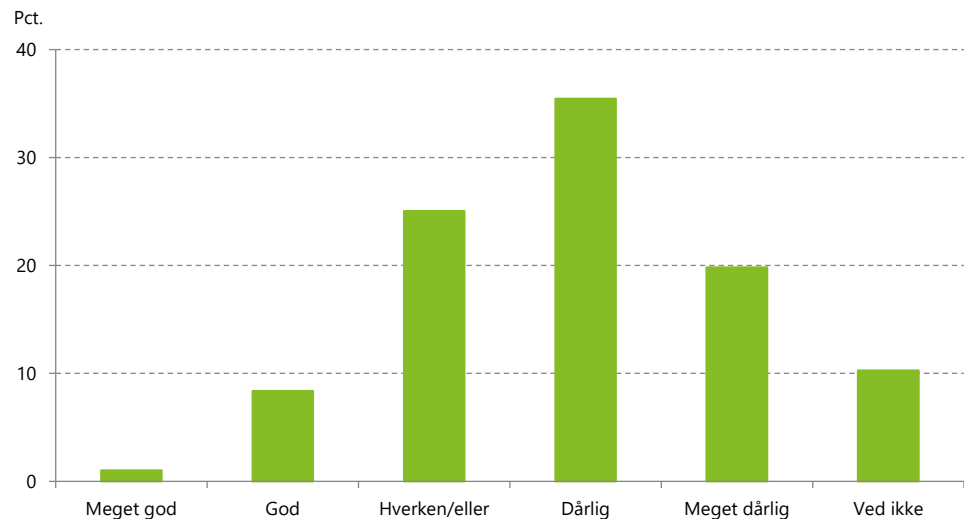
Kilde: Danmarks Statistiks registre, Uddannelses- og Forskningsministeriet (2018), Finansministeriet (2018) og egne beregninger.

## 4.4 Danskerne dumper EU's håndtering af asylansøgere

### Danskerne dumper EU's håndtering af asylansøgere

Danskerne er i høj grad utilfredse med EU's håndtering af flygtninge og asylansøgere fra Mellemøsten og Afrika. I en spørgeskemaundersøgelse gennemført af Epinion på vegne af Kraka og Deloitte svarer over halvdelen af respondenterne, at de vurderer EU's håndtering af flygtninge og asylansøgere til at være enten dårlig eller meget dårlig, mens kun 9 pct. vurderer håndteringen til at være god eller meget god, jf. Figur 4.8.

**Figur 4.8** Danskernes vurdering af EU's håndtering af flygtninge og asylansøgere fra Afrika og Mellemøsten



Anm.: Baseret på 2.175 respondenter.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse udført af Epinion for Kraka-Deloitte og egne beregninger.

### Flygtningekrisen stresstede EU's asylsystem

Danskernes opfattelse af, hvordan EU håndterer flygtninge, er aktuell i kølvandet på flygtningekrisen i 2015, hvor EU oplevede et massivt flygtningepres fra Mellemøsten og Afrika. Grækenland og Italien modtog størstedelen af flygtningestrømmen og kunne ikke registrere alle tilkomne flygtninge. Store strømme af flygtninge endte derfor med at vandre op gennem Europa, hvilket resulterede i, at flere lande, herunder Danmark, indførte midlertidig grænsekontrol for at begrænse antallet af flygtninge, som kom ind i landet. Det europæiske asylsystem var dermed de facto ophørt med at fungere.

### Stor opbakning til kontrol af grænser og hjælp i nærrområder

Vi har også spurgt danskerne om, hvilke løsninger de mener, EU skal bruge til at håndtere flygtninge og asylansøgere. Her mener mere end 70 pct., at EU skal styrke kontrollen med EU's ydre grænser og i højere grad arbejde for fred og økonomisk udvikling i Mellemøsten og Afrika for at begrænse flygtningestrømmene. Kun omkring 6 pct. er imod disse løsninger.

### Opbakning til fælles asylejre uden for EU og øget solidaritet

60 pct. af danskerne ønsker fælles asylejre uden for EU for at kunne afvise flere asylansøgere, inden de kommer ind i EU. 12 pct. er imod denne løsning. 55 pct. af danskerne bakker op om en solidarisk fordeling af flygtninge inden for EU, mens 19 pct. er imod.

### Stort mindretal vil bryde konvention

34 pct. af danskerne mener, at EU skal lukke fuldstændigt for indvandring fra Afrika og Mellemøsten, selvom det strider mod menneskerettighedskonventionen. 41 pct. er imod en sådan løsning.

### Stort flertal er solidarisk med Sydeuropa

Hvis Italien og Grækenland igen står over for en massiv flygtningestrøm, mener mere end 65 pct. af danskerne, at Danmark er forpligtiget til at hjælpe. 22 pct. af danskerne mener ikke, at Danmark er forpligtiget til at hjælpe, mens 12 pct. er i tvivl.

#### 4.4.1 EU arbejder på en løsning

### Midlertidige aftaler til håndtering af flygtningekrisen

På grund af det store pres, der kom på asylsystemerne i Grækenland og Italien under flygtningekrisen i 2015, vedtog EU-Rådet i 2015 en midlertidig foranstaltning, som skulle aflaste Grækenland og Italien ved at omfordele flygtninge og asylansøgere inden for EU. Denne foranstaltning udløb i 2017,

men en række medlemslande har siden 2018 fortsat deltaget i en omfordeling af flygtninge på frivillig basis. Foranstaltningen om omfordeling af flygtninge omfattede dog ikke Danmark, som på grund af retsforbeholdet ikke er forpligtet til at deltage i EU's asylpolitik.

Ny løsningsmodel,  
som leverer på flere  
punkter på vej

EU har et stort fokus på at finde en permanent og mere holdbar løsning på, hvordan flygtninge og asylansøgere skal håndteres fremover. Senest fremlagde EU-Kommissionen i september 2020 et udspil til en ny pagt om migration og asyl, som skal erstatte den nuværende Dublinforordning. Den nye pagt har til formål at gøre EU bedre rustet til at håndtere fremtidige flygtningestrømme. Pagten har fokus på en hurtigere asylbehandling, hurtigere hjemsendelser, flere aftaler med tredjelande om at tage imod afviste asylansøgere og at sikre større solidaritet mellem EU-landene ift. håndtering af flygtninge.<sup>87</sup> Derudover arbejder EU også på at styrke kontrollen med de ydre grænser.<sup>88</sup> De politiske forhandlinger om asylpagten er stadig i gang, men EU forsøger altså at levere i hvert fald nogle af de løsninger, som et flertal af danskerne efterspørger.

---

<sup>87</sup> Folketinget (2020).

<sup>88</sup> <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/strengthening-external-borders/>





# 5. Klimapolitik i EU

Global problemstilling bør løses globalt, men enighed er svært

Den globale opvarmning er blandt de største udfordringer, menneskeheden står overfor. Globale problemer kræver globale løsninger, og jo flere lande, der er enige om at reducere udledningen af drivhusgasser, desto billigere og mere effektiv bliver indsatsen. EU og Danmark bør derfor forsøge at fremme klimaindsatsen via de internationale fora, herunder FN og OECD, selvom det hidtil har vist sig at være mere end svært at blive enige om løsninger og initiativer på globalt plan.

EU går foran på verdensplan

EU har valgt at gå foran i klimakampen. Med European Green Deal har EU hævet ambitionsniveauet, så EU samlet i 2030 skal have reduceret udledningerne af drivhusgasser med mindst 55 pct. ift. 1990-niveau.<sup>89</sup> Det er mere ambitiøst end fx USA, Kina og Indien, men mindre ambitiøst end Danmark, der har besluttet at reducere udledningerne med 70 pct. i 2030.

Oplagte instrumenter eksisterer

Det kræver håndfaste instrumenter, hvis EU-landene skal indfri målsætningen om 55 pct. reduktion. To instrumenter er oplagte, fordi de minimerer omkostningerne ved den grønne omstilling. For det første har EU allerede et system for omsættelige CO<sub>2</sub>-kvoter, og det vil derfor være nærliggende at udvide dette til at omfatte udledninger af alle drivhusgasser. For det andet kan EU indføre ensartede afgifter, som det aktuelt diskuteres i Danmark. Disse to politikmuligheder vil i analyserne have samme effekt og analyseres derfor under ét.

Lækage mindsker effekten af ambitiøs klimapolitik

Der kan dog være konsekvenser ved, at EU har en mere ambitiøs klimapolitik end resten af verden. Europæiske virksomheder med høje udledninger kan tabe konkurrenceevne, fordi det bliver relativt dyrere at udlede drivhusgasser i EU. Der kan dermed opstå det, man kalder drivhusgaslækage, som betyder, at klimabelastende produktion flytter fra EU til andre lande, og udledningerne derfor stiger i resten af verden.

Kan EU-landene blive enige?

Analyserne i dette afsnit lægger til grund, at EU-landene enes om et af disse to instrumenter. I praksis er der dog risiko for, at landene ikke kan enes. Det kan føre til, at landene som helhed ender med at føre en ukoordineret klimapolitik, hvilket både vil forøge de samlede reduktionsomkostninger i EU-landene og komplicere håndteringen af lækage betragteligt. Selv med et effektivt instrument skal EU-landene enes om byrdefordelingen, og det er jf. Afsnit 4.1 ikke nødvendigvis en let opgave.

Lækage, klimatold og klimakoalitioner

I dette kapitel undersøger vi, hvor alvorligt lækageproblemet er for EU, og hvad man kan gøre for at undgå lækage. I Afsnit 5.1 beregner vi lækagen ud af EU, hvis alle EU- og EØS-lande har ensartede afgifter på drivhusgasser, og analyserer effekten ved forskellige niveauer for disse.<sup>90</sup> I Afsnit 5.2 undersøger vi, hvordan en europæisk klimatold kan sammensættes, så den sikrer konkurrencemæssig ligestilling for produkter produceret i og uden for EU. I Afsnit 5.3, sidst i kapitlet, analyserer vi effekterne af, at EU indgår i en klimakoalition med USA.

Nyskabende analytisk tilgang

Der er ikke tidligere offentliggjort tilsvarende analyser af optimale klimatoldsatser i EU på trods af, at netop analyser af den type er nødvendige for at kunne tilrettelægge EU's klimapolitik hensigtsmæssigt. Analyserne opstiller således et nyt benchmark for sammensætningen af en klimatold.

---

<sup>89</sup> Både CO<sub>2</sub>, metan og lattergas er drivhusgasser, men der er forskel på, hvor kraftige drivhuseffekter der er ved udledning af ét ton af hver af disse gasser. Derfor sammenregner man udledningerne i såkaldte CO<sub>2</sub>-ækvivalenter – CO<sub>2</sub>e – ved at vægte dem efter, hvor kraftigt de påvirker klimaet. Målsætninger opgøres i CO<sub>2</sub>e, og når vi nedenfor omtaler udledninger af drivhusgasser eller drivhusgasafgifter, menes der derfor udledningerne opgjort i CO<sub>2</sub>e.

<sup>90</sup> Vi antager, at EØS-landene adopterer EU's klimapolitik, da det må anses som en forudsætning for at være med i frihandelsområdet.

Bedste modelværktøj anvendes

Vi anvender en modificeret udgave af GTAP-E-modellen til at analysere lækage ud af EU og mulige løsninger herpå.<sup>91</sup> Metoden og data er nærmere beskrevet i baggrundsnotatet.<sup>92</sup> GTAP-E er en økonomisk model, der indeholder alle verdens lande. I den anvendte modelversion er der en særligt detaljeret modellering af udledning af drivhusgasser fra EU-landenes økonomi. GTAP-E er en såkaldt ligevægtsmodel. Det betyder, at den beskriver en situation, hvor alle økonomiske tilpasninger, der følger af fx en afgift på drivhusgasser, har fundet sted. Således er GTAP-E den model, der er bedst egnet til analyserne præsenteret nedenfor. De konkrete resultater er dog, som altid i sådanne modelberegninger, forbundet med usikkerhed. De udgør dog et godt pejlemærke for, hvordan effekterne rent faktisk vil være.

## 5.1 Lækage ved ambitiøs klimapolitik i EU

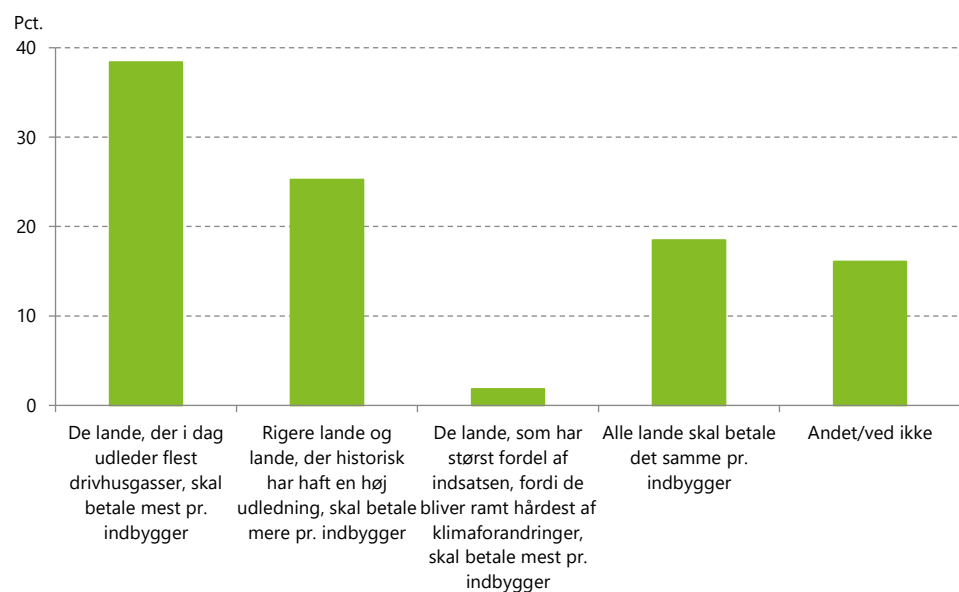
EU spiller central rolle i løsningen af klimaudfordringen

EU spiller en central rolle i forhold til at modvirke den globale opvarmning. For det første står EU-landene for ca. 8 pct. af den globale udledning, selvom andelen har været faldende de seneste årtier, og EU har en højere drivhusgasudledning pr. indbygger end verdensgennemsnittet.<sup>93</sup> For det andet kan landene i EU muligvis påvirke klimaambitionerne i resten af verden ved at gå forrest.

Danskerne: Forureneren skal betale

Et af de store slagsmål i EU er, hvordan de økonomiske byrder, som er forbundet med at nå klimamålsætningen, skal fordeles. Et flertal af danskerne mener, at lande, der i dag udleder flest drivhusgasser, skal betale en større del af de samlede omkostninger forbundet med den grønne omstilling, jf. Figur 5.1.

**Figur 5.1 Danskernes holdning til bærende princip for EU-landenes fordeling af omkostningerne ved grøn omstilling**



Anm.: Tallene er baseret på 2.175 respondenter i spørgeskemaundersøgelsen.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse udført af Epinion for Kraka-Deloitte og egne beregninger.

EU har hævet ambitionsniveauet

EU er allerede gået foran i klimaindsatsen i forhold til mange af de øvrige lande i verden. EU har et fælles mål om en reduktion i drivhusgasudledningen på mindst 55 pct. i 2030 ift. 1990 og klimaneutralitet i 2050. Kina, som står for 26 pct. af verdens udledning af drivhusgasser, har et mål om, at udledningen ikke må stige efter 2030 og klimaneutralitet i 2060. USA, som står for 13 pct. af

<sup>91</sup> Metoden bygger på Beck m.fl. (2020), som kigger på lækagegrader i en lille åben økonomi som Danmark.

<sup>92</sup> Jf. Albrechtsen m.fl. (2021).

<sup>93</sup> Kilde: <https://ourworldindata.org/co2-and-other-greenhouse-gas-emissions> og <https://data.worldbank.org/>, tabel: "SP.POP.TOTL".

verdens drivhusgasudledning, har endnu ikke et officielt reduktionsmål for 2030 eller mål om klimaneutralitet. USA's præsident har dog offentliggjort et mål om klimaneutralitet i 2050.<sup>94</sup>

Forskel i ambitionsniveau blandt EU-landene

Men selvom EU samlet set er i den grønne førertrøje, så er der stor forskel på ambitionsniveauet inden for EU. Danmark har et bindende mål om at reducere med 70 pct. i 2030 ift. 1990-niveauet, mens flere EU-lande har lavere ambitioner end EU's fælles mål.<sup>95</sup> Det skal dog bemærkes, at der er stor forskel på EU-landenes omkostninger ved at reducere udledningerne yderligere, dels fordi nogle lande allerede har reduceret udledningerne, dels fordi produktionsstrukturerne varierer fra land til land. EU-landene skal i den kommende tid forhandle, hvordan det fælles reduktionsmål skal fordeles mellem landene og hvilke instrumenter, der skal anvendes. Kommissionen har som en del af dette lagt op til en udvidelse af kvotesystemet, jf. Afsnit 2.1.

Lækage er en udfordring ved mere ambitiøs klimapolitik

Hvis udledningsintensive europæiske virksomheder skal betale mere for at udlede drivhusgasser end virksomheder i resten af verden pga. en mere ambitiøs europæisk klimapolitik, kan det føre til såkaldt drivhusgaslækage. Lækagen opstår, hvis virksomheder flytter produktionen ud af EU, eller virksomheder uden for EU overtager markedsandele fra europæiske virksomheder og derfor resulterer i forøgede udledninger i resten af verden. Lækage reducerer altså den globale klimaeffekt af de reduktioner, som gennemføres i EU.

Begrænset tab ved udflytning af produktion på længere sigt

Udflytning af produktion som følge af, at det er blevet dyrere at producere klimabelastende varer, vil udover drivhusgaslækage også i en overgang føre til et tab af arbejdspladser. Det er dog primært et problem på kort sigt, da arbejdskraften med tiden vil finde ny beskæftigelse i mindre udledningsintensive sektorer. På længere sigt vil lækage derfor ikke i sig selv føre til reduceret beskæftigelse. Men den grønne omstilling vil også på langt sigt medføre et produktivitetstab og et lidt lavere arbejdsudbud, fordi den nødvendiggør, at der bruges mindre af nogle ressourcer, der, når klimabelastningen ikke indregnes, er relativt billige, nemlig primært de fossile brændsler.

Økonomiske effekter af udflytning af produktion på kort sigt

Selvom en del af produktivitetstab på længere sigt kan opvejes af stigende produktion i andre sektorer, er omstillingen altså ikke gratis, og den tager tid. Den indebærer derfor en økonomisk omkostning, som afhænger af hvor store ændringer i erhvervsstrukturen, der bliver behov for. Og denne omkostning bliver større, jo mere ambitiøs EU's klimapolitik er, og jo højere lækagegraden er. For EU kan det samtidig være en udfordring, at tilpasningsomkostningerne efter al sandsynlighed ikke vil være ligeligt fordelt mellem medlemslandene.

Tre forhold er afgørende for lækage

Lækagens størrelse afhænger især af tre faktorer: For det første hvor svært/dyrt det er at mindske udledningerne af drivhusgas fra virksomhederne i EU. For det andet i hvilken grad virksomheder i resten af verden er i stand til at producere og levere tilsvarende varer og tjenester til konkurrencedygtige priser. For det tredje hvor drivhusgasintensive de enkelte brancher i EU er i forhold til samme brancher i resten af verden. En relativt høj intensitet i resten af verden vil isoleret set medføre en høj lækage. Jo højere lækage, desto mindre effekt har en isoleret klimainsats i EU på det globale klima. I teorien kan man forestille sig lækage på over 100 pct. – altså at en isoleret klimapolitik i EU forværrer det globale klima. Det er fx tilfældet, hvis al produktion på et bestemt område nedlægges i EU og overtages af virksomheder i resten af verden med en lavere energieffektivitet og/eller en højere intensitet af fossile brændsler i energiforbruget end i EU.

To scenarier har samme effekt på lækage

For at undersøge lækageproblematikken i EU opstiller vi et scenarie, hvor EU-landene enten implementerer en ensartet afgift på 100 kr., 300 kr. eller 500 kr. pr. ton for alle drivhusgasudledninger eller udvider kvotesystemet til at omfatte alle udledninger og begrænser antallet af kvoter, så kvoteprisen bliver på henholdsvis 100 kr., 300 kr. eller 500 kr. højere pr. ton. Disse to politikmuligheder skal begge ses som værende ud over EU's eksisterende indsats og vil i scenarieanalyserne have samme effekt og analyseres derfor under ét.<sup>96</sup>

<sup>94</sup> Se <https://joebiden.com/climate-plan/>. Flere amerikanske stater har ligeledes målsætninger om at reducere drivhusgasudledningen. United States Climate Alliance er fx en sammenslutning af 24 stater, som bl.a. har et mål om at reducere udledningen med mindst 26-28 pct. i 2025 ift. 2005.

<sup>95</sup> Europa-Parlamentet og Rådet for Den Europæiske Union (2018).

<sup>96</sup> I fravær af usikkerhed vil begge disse muligheder føre til samme resultat og minimere omkostningerne ved grøn omstilling. I en mere realistisk situation med usikkerhed vil kvoter give sikkerhed for, at målet nås, men større usikkerhed om omkostninger. Afgifter vil derimod give sikkerhed for udledningsprisen, men usikkerhed om målopfyldelsen.

### Definition af lækagegrad

Lækagegraden defineres som stigningen i den udenlandske drivhusgasudledning divideret med faldet i den indenlandske udledning, når et land gennemfører klimatiltag. Hvis EU indfører en drivhusgasafgift, og udledningen i EU falder med 10 mio. ton som følge af dette, mens udledningen stiger i ikke-EU-lande med 5 mio. ton, vil lækagegraden af afgiften således være 50 pct.

### Lækage på 28 pct. ved EU-afgifter på 500 kr. pr. ton CO<sub>2</sub>e

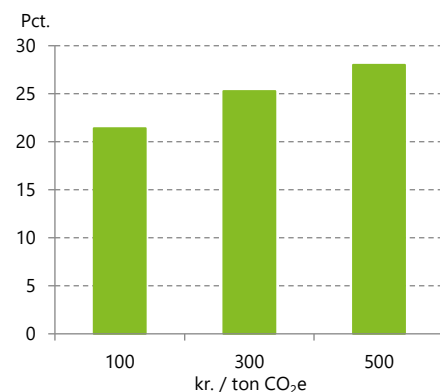
Den beregnede lækagegrad stiger, jo højere en afgift EU-landene lægger på udledningen af drivhusgasser. Hvis EU-landene indfører en ensartet afgift på 500 kr. pr. ton drivhusgas, vil lækagen ud af EU være på 28 pct., jf. Figur 5.2.a. Det betyder, at udledningerne fra ikke-EU-lande stiger svarende til over en fjerdedel af udledningsreduktionen fra EU-landene. Den samlede lækagegrad er på 21 pct. ved en afgift i EU på 100 kr. pr. ton drivhusgas. Lækagegraden er således markant selv ved en noget mindre ambitiøs grøn politik. Der eksisterer også lækage, hvis man anvender andre instrumenter end afgifter eller kvoter. Fx hvis virkshederne pålægges at anvende bestemte teknologier. Derfor er lækageproblemet ikke i sig selv et argument mod at anvende afgifter eller kvoter.

### Afgifter og kvoter begrænser udledningen af drivhusgasser

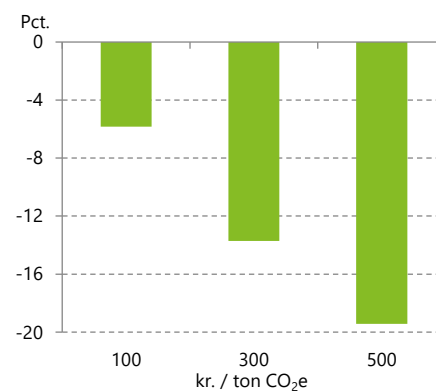
Udledningen af drivhusgasser falder til gengæld markant med stigende afgiftsniveau jf. Figur 5.2.b, hvilket er i tråd med andre analyser, der viser, at afgifter og omsættelige kvoter er effektive instrumenter til at opnå udledningsreduktioner.

**Figur 5.2 Lækagegrad og reduktion i drivhusgasudledning i EU for forskellige niveauer af drivhusgasafgift**

Figur 5.2.a Lækagegrad fra EU



Figur 5.2.b Ændring i drivhusgasudledning i EU



Anm.: Lækagegraden beregnes som ændring i udledningen uden for afgiftsområdet (ikke-EU-lande) divideret med ændring i udledningen inden for afgiftsområdet (EU/EØS-lande).

Kilde: Beregninger på en modificeret udgave af GTAP-E-modellen.

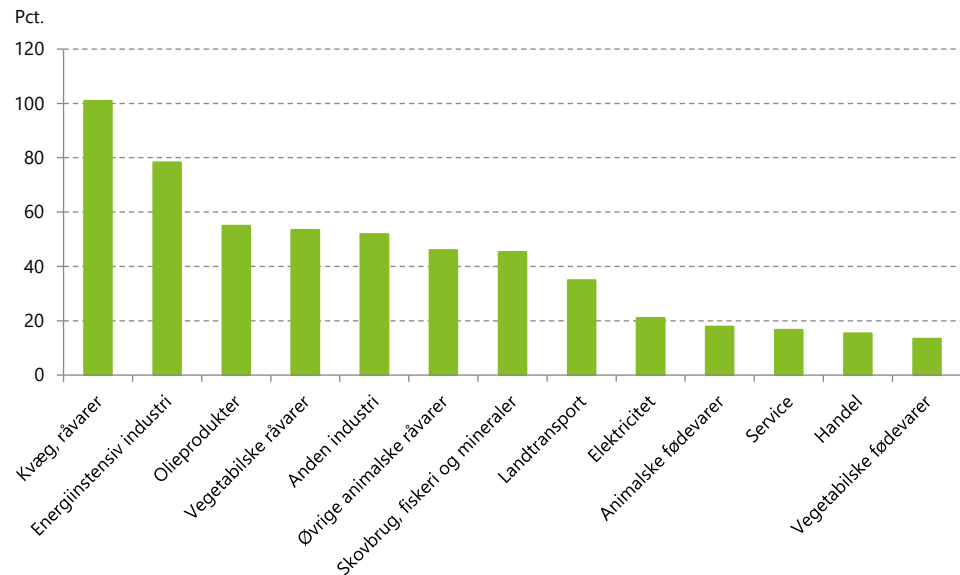
### Afgifter virker ad mange kanaler

Der er en række årsager til, at en afgiftsstigning fører til en lavere udledning af drivhusgasser. Når det bliver dyrere at udlede drivhusgasser, vil virksomheder tilskyndes til at anvende og udvikle alternative produktionsprocesser og input, der udleder færre drivhusgasser. Er det ikke muligt, er virksomheden nødt til at betale afgiften og lægge den forøgede omkostning oven i sin pris. Dette vil få forbrugere og virksomheder, der anvender produktet, til at reducere anvendelsen, og også ad denne vej reduceres udledningerne. Hvis forbrugerne selv udleder drivhusgasser, fx ved bilkørsel, vil prisen stige på disse aktiviteter, og forbrugerne vil skifte til andre teknologier, fx elbiler eller cykler, eller blot reducere deres transportomfang. Alle disse effekter påvirker såvel graden af lækage som udledningerne.

Store lækageforskelle  
fra branche til branche

Lækagen ud af EU er særligt stor for råvarer fra kvæg, hvor den ifølge vores modelberegninger er på 100 pct., jf. Figur 5.3. Den store lækagegrad skyldes i høj grad, at kvæghold generelt er mere drivhusgasintensiv i de lande, som produktionen flytter til, og at intensiteten i branchen ikke sænkes særligt meget i EU, fordi der er begrænsede muligheder for at reducere klimabelastningen ved kvæghold. Netop for landbruget vil drivhusgasafgifter betyde et lavere afkast af jord og en del af tilpasningen vil derfor ske via lavere jordpriser. Dette vil isoleret set reducere, men ikke helt fjerne, lækagen fra landbruget. Andre dele af landbruget samt industrien vil også opleve relativt høje lækagegrader, mens de er lave for handel og service.<sup>97</sup>

**Figur 5.3** Branchevise EU-lækagegrader ved en ensartet drivhusgasafgift på 500 kr. pr. ton CO<sub>2</sub>e



Anm.: Figuren angiver ændringen i en branches udledning i ikke-EU-lande divideret med ændringen i en branches udledning i EU/EØS-lande. Kul-, gas- og oliebranchen har en negativ lækagegrad og er derfor udeladt. Den negative lækagegrad skyldes, at afgiften reducerer den globale efterspørgsel efter disse energiinput, så produktionen og dermed udledningen falder.

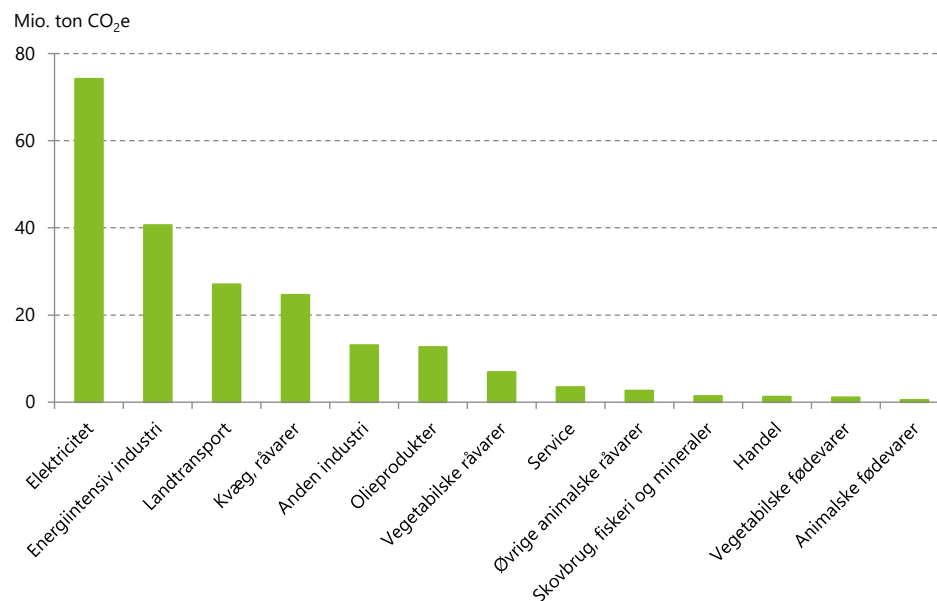
Kilde: Beregninger på en modificeret udgave af GTAP-E-modellen.

Lækagen er størst i  
elsektoren absolut set

Lækagen i ton CO<sub>2</sub>e for den enkelte branche afhænger dog både af lækagegraden og reduktionen i udledningen af ton CO<sub>2</sub>e fra branchen. Så selvom lækagegraden er høj for råvarer fra kvæg, er den samlede lækage, der finder sted fra elektricitet faktisk den største, jf. Figur 5.4.

<sup>97</sup> Der er allerede i dag told på varer, der handles ind og ud af EU. Dette indgår i den anvendte GTAP-E-model og betyder, at handlen allerede i dag begrænses, hvilket også bidrager til at begrænse lækagen. Hvis eksempelvis en told er så høj, at den allerede i dag næsten udelukker import af en vare, vil importen sandsynligvis ikke stige som følge af en CO<sub>2</sub>e-beskatning i EU.

**Figur 5.4 Ændring i drivhusgasudledning i ikke-EU-lande ved en ensartet drivhusgasafgift i EU på 500 kr. pr. ton CO<sub>2</sub>e**



Kilde: Beregninger på en modificeret udgave af GTAP-E-modellen.

Betydelige  
brancheforskelle  
fra land til land

Der er dog betydelige forskelle på branchesammensætningen i EU-landene. Derfor vil ensartede afgifter eller en udbredelse af kvotesystemet til også at omfatte landbrugets ikke-energirelaterede udledninger ramme nogle lande betydeligt hårdere end andre. Man må derfor forvente en intern fordelingsproblematik mellem EU-landene.

## 5.2 Sådan bør en klimatold sammensættes

Hvad er en klimatold?

En klimatold er en afgift på klimabelastende produkter, der importeres til EU, hvis de kommer fra et land med en mindre ambitiøs klimapolitik end i EU. En mulig metode til at fastlægge størrelsen af tolden er at opgøre hvor mange drivhusgasser, der globalt er udledt ifm. produktion og transport af produktet. Det vil sige udledningen ved alle produktionsled, herunder de anvendte halvfabrikata i produktionen. Med denne metode simuleres, hvordan importpriser til EU ville blive påvirket, hvis resten af verden havde samme klimapolitik som EU. Tolden bør i praksis også tage højde for klimaindsatsen i de lande, der eksporterer til EU, hvilket komplicerer implementeringen, jf. Afsnit 5.2.1.

Told er generelt skidt, men en klimatold kan være nødvendig

I udgangspunktet er told u hensigtsmæssig, og alle verdens lande bør generelt arbejde for at afskaffe told, da det begrænser den internationale handel og dermed de økonomiske fordele, der kan opnås ved, at alle lande producerer det, de er bedst til. En klimatold vil også begrænse den internationale handel, hvilket isoleret set er u hensigtsmæssigt, men den kan modvirke lækage og dermed, at lavere udledninger i EU blot erstattes af højere udledninger i andre dele af verden. Af samme årsag giver en klimatold i EU primært mening, hvis den indføres sammen med, at EU-landene beslutter sig for bindende målsætninger.

I princippet også klimaeksporttilskud

En klimatold ligestiller produktion uden for EU med produktion inden for EU, når det kommer til varer, der sælges inden for EU. Men tolden ligestiller ikke produktion uden for og inden for EU, når det kommer til varer, der sælges uden for EU. Det vil derfor i princippet være logisk at kombinere en klimatold med et eksporttilskud, der kompenserer varer eksporteret ud af EU for afgiftsbelastningen i EU.

Alternativt bundfradrag eller gratis kvoteuddeling

Alternativt kan lækagen via eksporten reduceres ved at give udledningstunge og konkurrenceudsatte industrier et bundfradrag i afgiften. Eller man kan, hvis omsættelige kvoter er valgt som instrument, uddele disse gratis, som man allerede gør i dag. Vi har også tidligere peget på et bundfradrag i afgifterne som et redskab til at håndtere lækageproblemet, som er forbundet med Danmarks ambitiøse klimamål.<sup>98</sup>

Bred folkelig støtte til klimatold

Næsten 70 pct. af danskerne støtter forslaget om en klimatold i EU, mens blot knap 15 pct. er direkte imod, jf. spørgeskemaundersøgelse udført af Epinion for Kraka-Deloitte.

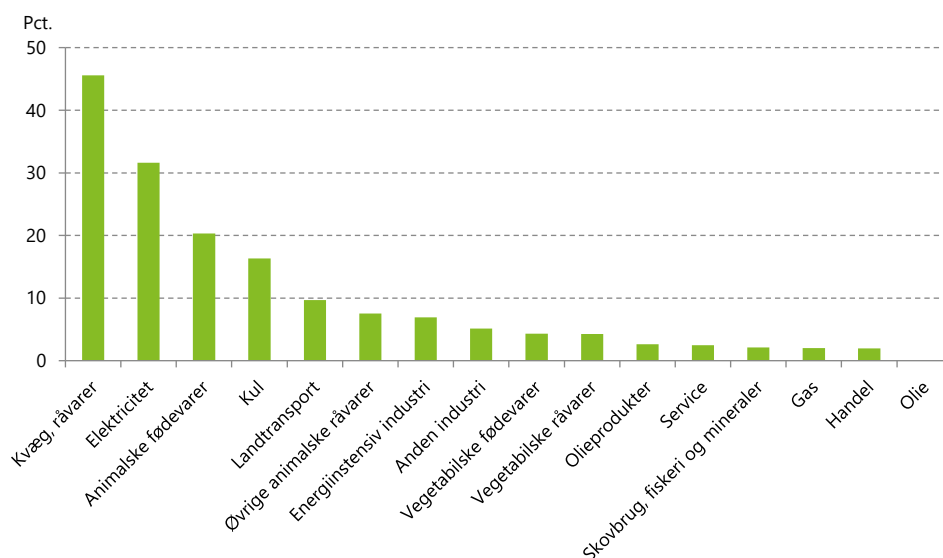
Hvor høje bør todsatserne være

Nedenfor beregner vi todsatser, der sikrer samme importpriser ind i EU, som hvis alle lande i verden pålagde udledning af alle drivhusgasser en afgift på 500 kr. pr. ton. Disse todsatser sikrer således, at produkter fremstillet i EU ligestilles i konkurrencen med produkter fremstillet uden for EU.<sup>99</sup> Disse beregningsprincipper er internationalt nyskabende og resultaterne ligeså. Derfor kan beregningerne være et vigtigt benchmark for, hvorledes todsatserne i praksis bør sammensættes.

Betydelig told på fx oksekød er hensigtsmæssig

Råvarer fra kvæg, herunder oksekød og råmælk, er blandt de produkter, der giver anledning til den højeste udledning af drivhusgasser. Import af råvarer fra kvæg bør derfor belægges med en gennemsnitlig klimatold på 45 pct., hvis EU vil indføre en drivhusgasafgift på 500 kr., og den tilsvarende afgift er nul i resten af verden, jf. Figur 5.5.<sup>100</sup> For øvrige animalske forarbejdede produkter bør der betales en gennemsnitlig told på omkring 20 pct. Produkter fra energiintensiv industri bør belægges med told på 7 pct.<sup>101</sup>

**Figur 5.5 Optimal klimatold på import fra ikke EU-lande ved en EU-afgift på drivhusgasser på 500 kr. pr. ton, todsats i pct. af nettoprisen**



Anm.: Figuren angiver de todsatser, der sikrer samme importpriser ind i EU, som hvis alle lande i verden pålagde udledning af alle drivhusgasser en afgift på 500 kr. pr. ton. Satserne er af modeltekniske årsager beregnet ud fra en lineær ekstrapolering på baggrund af resultater for lavere afgiftssatser. Toldsatsen på import af olie bliver af modeltekniske årsager negativ i analysen og indgår således med den nedre grænse på 0 pct.

Kilde: Beregninger på en modificeret udgave af GTAP-E-modellen.

<sup>98</sup> Det kan være svært at få WTO's accept af et eksporttilskud, hvorfor et bundfradrag eller de allerede eksisterende gratiskvoter kan være en mere realistisk vej. Bundfradrag eller gratiskvoter tilskynder EU-virksomheder til at forblive i EU, men sikrer ikke ligestille i priskonkurrencen, hvilket er en ulempe. Et bundfradrag løser kan således ikke løse alle eksportrelaterede lækageproblemer.

<sup>99</sup> Analyserne er baseret på en ny metodisk tilgang, som er udviklet i forbindelse med dette projekt. Metoden er dokumenteret i Albrechtsen m.fl. (2021).

<sup>100</sup> Varer, der importeres til EU, er allerede i dag pålagt told. De beregnede satser for klimatolden kommer oven i de eksisterende afgifter.

<sup>101</sup> Analysen er udført på aggregerede produktkategorier og er således gennemsnitlige for kategorien. Det er sandsynligt, at konkrete produkter inden for de aggregerede kategorier optimalt set bør toldbelægges enten hårdere eller lempeligere.

Toldsatserne afhænger af mange forhold

De optimale toldsatsers størrelse er modelberegnet og afhænger af flere forskellige forhold. Det vigtigste forhold er naturligvis hvor meget drivhusgas, der i udgangspunktet udledes af en branche. Men det har også betydning, hvor meget de importerede og indenlandsk producerede varer ligner hinanden, og hvor let det derfor er for virksomheder og forbrugere at købe lignende produkter produceret af andre, hvis priserne ændrer sig. Satsene afhænger desuden af, om fx virksomhedernes produktion er meget afhængig af bestemte halvfabrikata, eller om det er relativt nemt for virksomhederne at bruge færre af disse og til gengæld øge kapitalapparatet eller hyre mere arbejdskraft. Endelig har det betydning, om en given vare i stedet for at blive importeret fra et land uden for EU kan købes i et andet EU-land. Alle disse forhold indgår i den anvendte model.

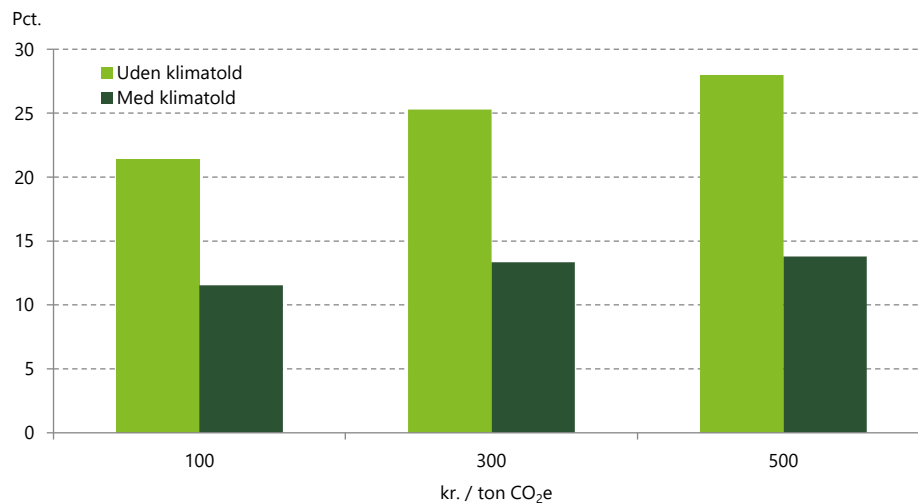
Energiprodukter kan både give udledning i og uden for EU

Klimatolden bør kun afspejle den udledning, fremstillingen af et produkt har givet anledning til uden for EU, og ikke afspejle den udledning, den efterfølgende anvendelse inden for EU giver anledning til. For udledningerne inden for EU pålægges jo EU's drivhusgasafgift. Det fører til meget forskellige toldsatser for eksempelvis gas og elektricitet: Udvinningen af eksempelvis gas giver ikke de store udledninger og bør derfor stort set ikke todbelægges. Afbrændingen af gas giver dog udledninger, men når det finder sted inden for EU, vil det være omfattet af den fælles EU-afgift. El giver derimod anledning til udledninger, når det fremstilles, ikke når det anvendes. Derfor bør import af el produceret med fossile brændsler todbelægges ganske kraftigt med godt 30 pct.

Hvad er effekten af en klimatold?

Hvis der indføres en klimatold i EU sammen med en EU-afgift på 500 kr. pr. ton CO<sub>2</sub>e, vil lækagegraden reduceres fra 28 pct. til 14 pct., jf. Figur 5.6. En klimatold er altså et effektivt instrument mod lækage, selvom en klimatold på de angivne niveauer ikke fuldstændigt fjerner lækage. Lækagen forsvinder ikke helt, fordi klimatolden kun virker på produktion rettet mod EU's hjemmemarked. EU's eksport til resten af verden vil stadig blive ramt af lækage. Hvis tolden kombineres enten med eksporttilskud, bundfradrag i afgifter eller gratis uddeling af kvoter, vil den del af lækagen, der relaterer sig til varer forbrugt uden for EU, reduceres. Dette kan reducere lækagen opgjort i Figur 5.6 betragteligt.

Figur 5.6 Lækage ud af EU med og uden klimatold ved forskellige niveauer af drivhusgasafgift



Anm.: Lækagegraden beregnes som ændringen i udledningen uden for afgiftsområdet divideret med ændringen i udledningen inden for afgiftsområdet. Scenariet med en klimatold er beregnet som lineære ekstrapoleringer ud fra andre afgiftssatser.

Kilde: Beregninger på en modificeret udgave af GTAP-E-modellen.



### 5.2.1 Praktiske udfordringer ved en klimatold

Praktiske udfordringer ved en klimatold	Der er en række praktiske udfordringer med implementering af en klimatold. I dette afsnit gennemgår vi de mest centrale problemstillinger. <sup>102</sup>
Klimaambitioner i andre lande	Ideen med klimatolden er, at EU lægger en told på klimabelastende varer fra lande, som vurderes ikke at have en tilstrækkelig vidtgående klimapolitik, fx ved ikke at have et bindende klimamål eller ikke håndtere lækage til tredjelande i et acceptabelt omfang. <sup>103</sup> Men klimatolden forudsætter dermed, at EU kan afgøre, hvor vidtgående andre landes klimapolitik er. Det kan være en kompliceret opgave og kræver blandt andet, at EU fastsætter nogle objektive kriterier for at vurdere klimapolitikken i andre lande og opretter et administrativt apparat, som kan gennemføre det. <sup>104</sup>
Forskellig lækage inden for den enkelte branche	For at kunne fastsætte klimatolden skal EU i princippet kende klimaftrykket for alle varer fra alle lande uden bindende klimamål. Vi har beregnet dette på brancheniveau, men lækagegraderne for enkeltvarer kan godt adskille sig fra branchens gennemsnitlige lækage. Produktionen af den samme vare kan medføre forskellige udledninger afhængigt af landet, varen bliver produceret i. Der kan sågar være forskelle mellem forskellige producenter fra samme land. Det er ikke sikkert, at virksomhederne ønsker at dele sådanne oplysninger, der kan betragtes som forretningshemmeligheder. Derudover skal EU kunne verificere de oplysninger, de får fra forskellige producenter.
Præcis klimatold på vareniveau er næppe realistisk	Og det er næppe realistisk at tilvejebringe tilstrækkelige data til at lave en told, der er præcis på vareniveau. Det er muligt at lægge tolden på varegruppeniveau med satserne beregnet ovenfor, men så må man leve med, at tolden ikke helt præcist tager højde for lækagen på vareniveau.
Alternativt færre lækageudsatte og homogene varer	Alternativt kan EU vælge en smallere klimatold, som kun omfatter produkter, der både har væsentlig lækage og økonomisk betydning. Det ser da også ud til, at det er denne vej, Europa-Kommissionen vil gå. <sup>105</sup>
Sammensætning af en smallere klimatold	Sammensætningen af en smallere klimatold kan tage udgangspunkt i en kombination af lækagens størrelse i forskellige brancher og branchernes økonomiske betydning, jf. Figur 5.7. Det er råvarer fra kvæg, landtransport, energiintensiv industri og elektricitet, der giver anledning til størst lækage, så hvis man ønsker at modvirke lækage med en klimatold, der kun omfatter få produkter, er det disse sektorer, man bør se på. Hvis man derimod er særligt bekymret for den samlede økonomiske påvirkning, bør man interessere sig særligt for handel, anden industri, landtransport, energiintensiv industri, vegetabiliske fødevarer og elektricitet.
Et simpelt system kan omfatte færre brancher	Kombineres branchernes økonomiske betydning med deres lækage, kan det derfor være særligt relevant at toldbelægge produkter inden for energiintensiv industri, anden industri, landtransport og elektricitet. Dette bør dog kun ske på baggrund af et stærkt ønske om forenkling, da tolden mere ideelt set bør fastsættes som angivet i Figur 5.5. Det kan måske overraske, at råvarer fra kvæg ikke længere er på listen, men det kan evt. begrundes med, at branchen på trods af sine store udledninger og store lækage simpelthen har ret lille økonomisk betydning for EU. Men da branchens produktion vil reduceres kraftigt, vil det betyde, at mange beskæftigede i branchen skal finde anden beskæftigelse, og kapitalapparatet kan tabe værdi.

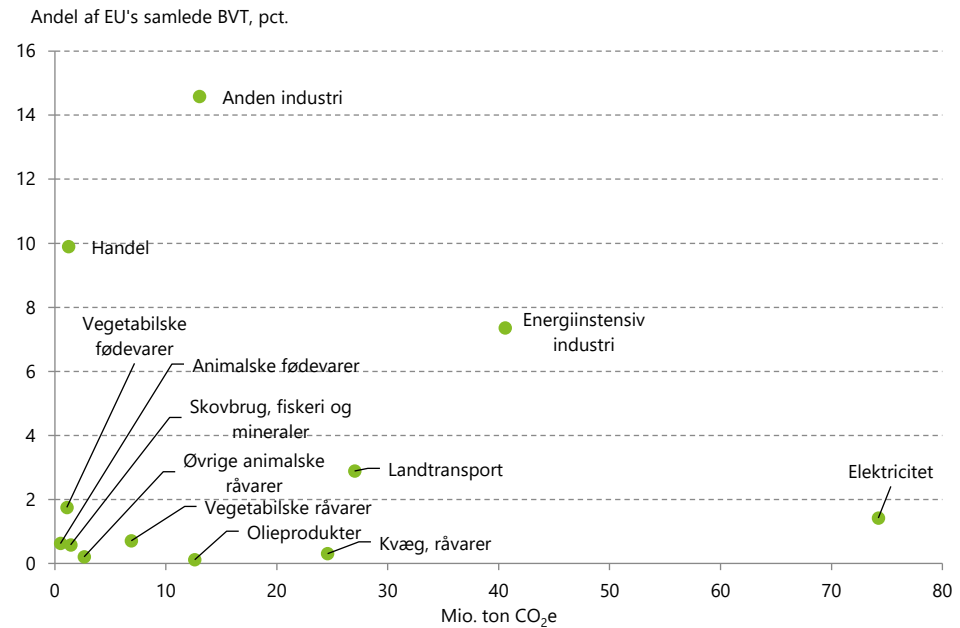
<sup>102</sup> Gennemgangen i dette afsnit er bl.a. baseret på OECD (2020), Bruegel (2020b) og Europa-Kommissionen (2020d).

<sup>103</sup> Når et land har et bindende klimamål, betyder det, at landet har et mål, som kun kan opfyldes, hvis der gennemføres yderligere klimatiltag. Fx er Danmarks 70 pct.-målsætning bindende, da den forudsætter gennemførelsen af yderligere tiltag. Det er dog ikke en tilstrækkelig betingelse, at et land har et bindende klimamål. De skal også i et eller andet omfang have håndteret lækage. Hvis USA fx har et bindende klimamål, men ikke håndterer lækage, så kan USA importere varer fra et land uden bindende klimamål og videreeksportere til EU, hvorved der opstår lækage.

<sup>104</sup> Den uafhængige organisation Climate Action Tracker opgør i dag ambitionsniveauet i klimapolitikken for lande svarende til 80 pct. af verdens udledning af drivhusgasser. Det gør de ud fra landenes gældende politik og klimamålsætninger. Det kan evt. være en inspiration for arbejdet i EU.

<sup>105</sup> Europa-Kommissionen (2019).

Figur 5.7 Branchers lækage og andel af samlet bruttoværditilvækst i EU



Anm.: Den første akse angiver den absolutte lækage. Dvs. ændringen i udledningen i ikke-EU-lande som følge af afgiftsindførelsen. Den anden akse angiver, hvor meget branchens bruttoværditilvækst (BVT) i EU udgør af den samlede BVT i EU. Kul-, olie-, og gasbranchen er udeladt, da de har en negativ lækage. Servicebranchen er udeladt af hensyn til aflæsning af resultaterne. Branchen udgør 50 pct. af EU's BVT og har en absolut lækage på 3,5 mio. ton CO<sub>2</sub>e.

Kilde: Beregninger på en modificeret udgave af GTAP-E-modellen.

Fokus på relativt homogene varer

Desuden må klimatolden i praksis selv med en sektorfokusering fokusere på relativt homogene varer, hvor udledningerne ved fremstilling er relativt ens på tværs af lande. Det vil samlet set reducere informationsbehovet ved en klimatold betydeligt.

Godkendelse af klimatold i WTO

EU kan forsøge at få godkendt en klimatold i WTO for at undgå omfattende handelsmæssige repressalier. Det forudsætter blandt andet, at klimatolden alene har et klimamæssigt sigte og ikke opfattes som protektionisme, hvor udenlandske varer stilles ringere end varer, der er produceret i EU. I den forbindelse er det særligt interessant, hvordan USA og Kina vil reagere, da de er to af EU's vigtigste handelspartnere. Et relevant supplement til en klimatold, der tager højde for vigtige samarbejdspartnere, kan være klimakoalitioner med et eller flere lande.

### 5.3 EU bør indgå i klimakoalitioner

Bindende mål i udlandet vil reducere lækage

Mængden af lækage vil afhænge af, om udlandet har bindende mål eller forpligtelser for at reducere udledningen af drivhusgasser. Hvis alle lande uden for EU ikke kan øge deres udledning hverken på kort eller lang sigt pga. bindende mål, så vil der ikke være lækage, hvis EU strammer klimapolitikken. Med Parisaftalen er de deltagende lande forpligtet til at fremlægge, hvordan de vil bidrage til at reducere drivhusgasudledningen.<sup>106</sup> Det kan reducere lækagen fra EU især på lang sigt, hvorfor det er i EU's interesse at indgå i en koalition med andre klimavenlige lande.

Hvad er en klimakoalition?

En koalition kan i praksis opstilles ved, at EU aftaler med et eller flere andre lande, der har bindende klimamål, at man ikke opkræver klimatold af hinandens produkter, men at man for at håndtere koalitionens samlede lækageproblem opkræver klimatold af import fra lande uden for koalition.

<sup>106</sup> I alt har 30 lande ud af de 194 lande, som underskrev Parisaftalen, indtil videre indgivet deres langsigtede målsætninger for reduktion i udledninger, hvoraf 15 af landene er med i EU. Kilde: <https://unfccc.int/process/the-paris-agreement/long-term-strategies>.

EU kan starte med at lave en klimakoalition med få lande, men i takt med at flere af verdens lande beslutter bindende reduktionsmål, kan koalitionen udvides til også at omfatte disse lande.

Klimakoalition med EØS-landene er nødvendig

I analyserne ovenfor er det lagt til grund, at EØS-landene lader sig omfatte af EU's klimatold for derved at bevare adgangen til det indre marked. Dette kan betragtes som det første skridt i retning af de nødvendige klimakoalitioner med andre lande.

USA på vej til at blive mere klimavenlig

På sin første dag som USA's præsident genindmeldte Joe Biden USA i Parisaftalen. Det er godt nyt for det globale klima, for USA står for en væsentlig del af den globale udledning af drivhusgas. En stor del af lækagen ud af EU går desuden til USA. Biden har yderligere i løbet af præsidentvalgkampen givet udtryk for, at han ønsker at hæve USA's klimaambitioner og bakker op om en amerikansk klimatold. Derfor kan USA være en oplagt næste partner i en klimakoalition, og da EU og USA tilsammen repræsenterer en væsentlig del af den globale vareefterspørgsel, vil lande uden for koalitionen tilskyndes kraftigt til at træde ind i koalitionen.<sup>107</sup>

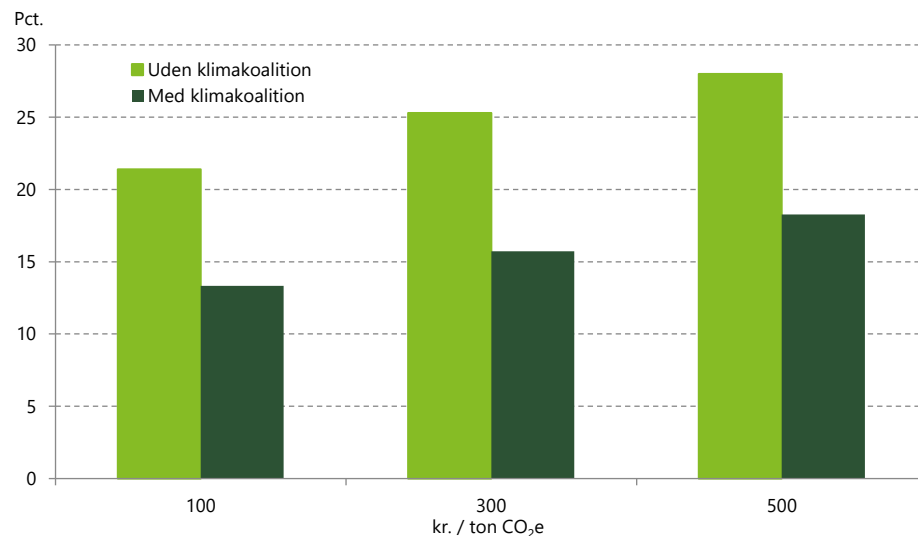
En klimakoalition med USA reducerer markant lækagen

Hvis EU også indgår i en klimakoalition med USA, vil det reducere den samlede lækage fra 28 pct. til 18 pct., jf. Figur 5.8. Det er i figuren lagt til grund, at både EU og USA indfører en drivhusgasafgift på 500 kr. pr. ton, men dog ikke, at der opkræves klimatold ind og ud af koalitionen. Det markante lækagefald understreger, hvor afgørende det er, at klimainsatsen er global. Jo flere lande, der indgår i en klimakoalition, des mindre er behovet for instrumenter, som har til formål at reducere lækage.

EU bør søge klimakoalitioner

EU bør således ikke nøjes med en klimatold for at håndtere lækage. EU kan med stor fordel gå skridtet videre for at søge en klimakoalition med andre lande med bindende klimamålsætninger.

**Figur 5.8 Lækagegrader med og uden klimakoalition med USA ved forskellige niveauer af drivhusgasafgift**



Anm.: Lækagegraden beregnes som ændringen i udledningen uden for afgiftsområdet divideret med ændringen i udledningen inden for afgiftsområdet. I det første scenarie med CO<sub>2</sub>e-afgift i EU består afgiftsområdet alene af EU/EØS, mens det i det andet scenarie med klimakoalition består af EU/EØS og USA.

Kilde: Beregninger på en modificeret udgave af GTAP-E-modellen.

<sup>107</sup> Det er mere uvist, hvordan Kina vil reagere på en europæisk klimatold, om end den kinesiske regering har udtrykt bekymring for manglende inddragelse i design af klimatolden, jf. Europa-Kommissionen (2020). For at minimere den internationale modstand mod en klimatold er det derfor centralt med gennemsigtighed og forudsigelighed i udviklingen af modellen for en klimatold, herunder de drøftelser EU har med centrale handelspartnere, jf. OECD (2020).



(2+3) →  
mol. wt  
(violin)

## 6. Litteratur

Abadie, A. og Gardeazabal, J. (2003). "The Economic Costs of Conflict: A Case Study of the Basque Country." *The American Economic Review*, vol. 93 nr. 1, s. 113-132.

Abadie, A., Diamond, A. og Hainmueller, J. (2010). "Synthetic Control Methods for Comparative Case Studies: Estimating the Effect of California's Tobacco Control Program." *Journal of the American Statistical Association*, 105.490, s. 493-505.

Albrechtsen, K. H. og Terreni, E. (2021a). *De økonomiske konsekvenser ved Brexit-beslutningen*. Analysenotat. Kraka-Deloitte.

Albrechtsen, K. H. og Terreni, E. (2021b). *Økonomiske gevinster ved EU-medlemskab*. Analysenotat. Kraka-Deloitte.

Albrechtsen, K., Hauch, J., Terreni, E. og Kruse-Andersen, P. K. m.fl. (2021). *EU's klimapolitik*. Analysenotat. Kraka-Deloitte.

Autor, D., Dorn, D., Katz, I., Peterson, C. og Van Reenen, J. (2020). "The Fall of the Labor Share and the Rise of Superstar Firms." *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 135, s. 645-709.

Bajgar, M., Berlingieri, G., Calligaris, S., Criscuolo, C. og Timmis, J. (2019). *Industry Concentration in Europe and North America*. OECD Productivity Working Papers.

Beck, U. R., Kruse-Andersen, P. K. og Stewart, L. B. (2020). *Carbon Leakage in a Small Open Economy: The Importance of International Climate Policies*. Arbejdsrapport, December 2020.

Bloom, N., Bunn, P., Chen, S., Mizen, P., Smietanka, P. og Thwaites, G. (2019). *The impact of Brexit on UK firms*. Bank of England Staff Working Paper No. 818.

Bruegel (2020a). *A trillion reasons to scrutinise the Green Deal Investment Plan*. <https://www.bruegel.org/2020/01/a-trillion-reasons-to-scrutinise-the-green-deal-investment-plan/>

Bruegel (2020b). *A European carbon border tax: much pain, little gain*. <https://www.bruegel.org/wp-content/uploads/2020/03/PC-05-2020-050320v2.pdf>

Brynjolfsson, E. og A. Collis (2019). "How Should We Measure the Digital Economy?" *Harvard Business Review*, vol. 97, s. 140-48

Brynjolfsson, E., Collis, A., Diewert, W. E., Eggers, F., og Fox, K. J. (2019). "GDP-B: Accounting for the Value of New and Free Goods in the Digital Economy." *National Bureau of Economic Research*, Working Paper 25695.

Calvino, F., Criscuolo, C., Marcolin, L. og Squicciarini, M. (2018). *A taxonomy of digital intensive sectors*. OECD Science, Technology and Industry Working Papers

Campos, N., Coricelli, F. og Moretti, L. (2019), "Institutional Integration and Economic Growth in Europe." *Journal of Monetary Economics* 103(1), s. 88-104.

- CB Insights (2020). *AI 100: The Artificial Intelligence Startups Redefining Industries*. <https://www.cbinsights.com/research/artificial-intelligence-top-startups/>
- Covarrubias, M., Gutiérrez, G. og Philippon, T. (2019). "From Good to Bad Concentration? U.S. Industries over the past 30 years." *NBER Macroeconomics Annual 2019* 34, s. 1-46.
- Crespo, J., Silgoner, M. og Ritzberger-Grünwald, D. (2008). "Growth, convergence and EU membership." *Applied Economics* 40, s. 643–656.
- Deloitte (2021). *New Stage, New Philosophy, New Pattern - Thoughts on the 5th Plenary Session of the 19th CPC Central Committee and Proposals for the 14th Five-Year Plan*.
- De Økonomiske Råd (2018). *Dansk Økonomi, forår 2018 – Kapitel III: Uddannelsesstøtte på de videregående uddannelser*.
- EIB (2019). *Who is prepared for the new digital age? - Evidence from the EIB Investment Survey*. <https://www.eib.org/en/publications/who-is-prepared-for-the-new-digital-age.htm>
- Eurobarometer (2020). *Public opinion in the European Union, Standard Eurobarometer 93, Summer 2020*, <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/survey/getsurveydetail/instruments/standard/surveyky/2262>
- Europa-Kommissionen (2014). *Labour mobility and labour market adjustment in the EU*, European Economy - Economic Papers 539.
- Europa-Kommissionen (2019). *European Green Deal*, COM(2019) 640 final [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0002.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0002.02/DOC_1&format=PDF).
- Europa-Kommissionen (2020a). *Investing in a Climate-Neutral and Circular Economy*
- Europa-Kommissionen (2020b). *What is the European Green Deal?*
- Europa-Kommissionen (2020c). *SCIENCE, RESEARCH AND INNOVATION PERFORMANCE OF THE EU 2020 – A fair, green and digital Europe*.
- Europa-Kommissionen (2020d). *Political Assessment of Possible Reactions of EU Main Trading Partners to EU Border Carbon Measures*.
- Europa-Parlamentet (2020). *The net operating balances: Variants, emerging numbers and history*, [https://www.europarl.europa.eu/Reg-Data/etudes/BRIE/2020/648183/IPOL\\_BRI\(2020\)648183\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/Reg-Data/etudes/BRIE/2020/648183/IPOL_BRI(2020)648183_EN.pdf)
- Europa-Parlamentet og Rådet for Den Europæiske Union (2018). *Regulation (EU) 2018/842 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2018*. 2018/842/EU. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018R0842&from=EN>
- Finansministeriet (2018). *Økonomisk Analyse: Indvanderes nettobidrag til de offentlige finanser i 2015*. [https://fm.dk/media/15337/Indvanderesnettobidragtildeoffentligefinanseri2015\\_oekonomiskanalyse.pdf](https://fm.dk/media/15337/Indvanderesnettobidragtildeoffentligefinanseri2015_oekonomiskanalyse.pdf)
- Finansministeriet (2020). *Økonomisk redegørelse december 2020*. [https://fm.dk/media/18353/oekonomisk-redegoerelse-december-2020\\_web.pdf](https://fm.dk/media/18353/oekonomisk-redegoerelse-december-2020_web.pdf)
- FN (2018). *UN E-Government Survey 2018*. <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2018>

- Folketinget (2020). *Kommissionen foreslår ny asyl- og migrationspagt for EU*. EU-note. <https://www.eu.dk/samling/20201/almudel/EUU/eu-note/5/2279438.pdf>
- Jørgensen, K. B. og Egelund-Müller, A. (2021a). *Danskerne ønsker mere EU-samarbejde*. Analysenotat. Kraka-Deloitte.
- Jørgensen, K. B. og Egelund-Müller, A. (2021b). *Konkurrence trives bedst i Europa*. Analysenotat. Kraka-Deloitte.
- Jørgensen, K. B., Egelund-Müller, A. og Blomberg, M. A. (2021). *EU-medlemskab løfter de demokratiske værdier for nye medlemslande*. Analysenotat. Kraka-Deloitte.
- Kraka-Deloitte (2019). *De højthængende frugter*. Rapport, januar 2019.
- Kwoka, J. (2017). *U.S. antitrust and competition policy amid the new merger wave*. Washington Center for Equitable Growth
- Lychagin, S., Pinkse, J., Slade, M.E. and Reenen, J.V. (2016). "Spillovers in Space: Does Geography Matter?" *Journal of Industrial Economics*, 64: 295-335.
- MGI (2019). *Notes From the AI Frontier – Tackling Europe's Gap in Digital and AI*. McKinsey Global Institute.
- National Bank of Belgium (2019). *A survey of the long-term impact of Brexit on the UK and the EU27 economies*. NBB Working Paper No. 366.
- OECD (2018). *Maintaining competitive conditions in the era of digitalisation*. <https://www.oecd.org/g20/Maintaining-competitive-conditions-in-era-of-digitalisation-OECD.pdf>
- OECD (2020). *The Climate Challenge and Trade: Would border carbon adjustments accelerate or hinder climate action?*, Background Paper for the 39th Round Table on Sustainable Development 25 February 2020, OECD Headquarters, Paris.
- Philippon, T. (2020). *The Great Reversal – How America gave up on free markets*. The Belknap Press of Harvard University Press.
- Rådet for Den Europæiske Union (2014). *Council Decision of 26 May 2014 on the digitalization of own resources of the European Union*, 2014/335/EU, Euratom. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014D0335&from=EN>
- Rådet for Den Europæiske Union (2020). *Om ordningen for Den Europæiske Unions egne indtægter og om ophævelse af afgørelse*, 2014/335/EU, Euratom. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10046-2020-INIT/da/pdf>
- Sun, L. og Abraham, S. (2020). "Estimating Dynamic Treatment Effects in Event Studies with Heterogeneous Treatment Effects." *Journal of Econometrics*, December 2020.
- Sørensen, C. L., Jørgensen, K. B., Ebdrup, K. og Egelund-Müller, A. (2021). *Studerende fra andre EU-lande er gode for de offentlige finanser*. Analysenotat. Kraka-Deloitte.
- Uddannelses- og Forskningsministeriet (2018). *Offentlige indtægter og udgifter ved internationale studerende*. Uddannelses- og Forskningsministeriet.

United Nations Conference on Trade and Development (2015). *World Investment Report 2015: Re-forming International Investment Governance*. UNCTAD.

Vasiljeva, K., Andersen, M. B., Whitta-Jacobsen, H. J., Kornbek, R., Münier, L. L., Naur, S. S. (2017). *Institutionskvalitet og økonomisk udvikling*. Analysenotat. Kraka-Deloitte.





# Deloitte.

Deloitte leverer ydelser inden for Revision, Consulting, Financial Advisory, Risk Advisory, Skat og dertil knyttede ydelser til både offentlige og private kunder i en lang række brancher. Deloitte betjener fire ud af fem virksomheder på listen over verdens største selskaber, Fortune Global 500®, gennem et globalt forbundet netværk af medlemsfirmaer i over 150 lande, som leverer kompetencer og viden i verdensklasse samt service af høj kvalitet til at håndtere kundernes mest komplekse forretningsmæssige udfordringer. Vil du vide mere om, hvordan Deloitte omkring 330.000 medarbejdere gør en forskel, der betyder noget, så besøg os på Facebook, LinkedIn eller Twitter.

Deloitte er en betegnelse for en eller flere af Deloitte Touche Tohmatsu Limited ("DTTL"), dets netværk af medlemsfirmaer og deres tilknyttede virksomheder. DTTL (der også omtales som "Deloitte Global") og alle dets medlemsfirmaer udgør separate og uafhængige juridiske enheder. DTTL leverer ikke ydelser til kunderne. Vi henviser til [www.deloitte.com/about](http://www.deloitte.com/about) for nærmere oplysninger.