



EU-note

Til orientering af Erhvervsudvalget, Europaudvalget, Finansudvalget, Klima-, Energi- og Forsyningsudvalget samt Uddannelses- og Forskningsudvalget

Draghirapporten: EU's faldende konkurrenceevne kalder på omfattende politisk handling og massive investeringer

Sammenfatning

Mario Draghi tager temperaturen på EU-konkurrenceevne i en ny rapport og stiller en klar diagnose: Situationen er kritisk, og EU taber terræn til USA og Kina.

Draghi ordinerer politisk handling på fem områder:

1. Innovationskløften skal lukkes.
2. En samlet dekarbonisering- og konkurrenceplan.
3. Øget sikkerhed og færre afhængigheder.
4. Finansiering af investeringer.
5. Bedre styreformer i EU.

28. oktober 2024

Det Internationale Sekretariat

EU-konsulenter:
Andreas Sommer Møller (3146)
Martin Jørgensen (3622)
Mathias Grønbek Lydholm (5907)
Morten Knudsen (3695)

I. Introduktion: »Det er en eksistentiel udfordring«

Rapporten fra den tidligere italienske premierminister og formand for Den Europæiske Centralbank Mario Draghi har været over et år undervejs,¹ og i mellemtiden er EU's konkurrenceevne i forhold til USA og Kina blevet et af de varmeste emner på den europæiske politiske dagsorden.²

EU's udfordringer skyldes ifølge rapporten ikke kun, at USA og Kina investerer massivt i forskning og innovation og fører en mere effektiv konkurrencepolitik. Draghi fremhæver således også markante forandringer i relation til

¹ Opdraget til Draghirapporten er pkt. 18 f) i konklusionerne fra mødet blandt EU's stats- og regeringschefer i Det Europæiske Råd den 29.-30. juni 2023, der kan findes [her](#).

² EU's konkurrenceevne har bl.a. været behandlet i [præsident Macrons anden Sorbonnetale om EU's fremtid](#) i april 2024, [Lettarapporten om fremtiden for det indre marked](#) fra samme måned og [kommissionsformand von der Leyens politiske retningslinjer for 2024-2029](#) fra juli 2024.



den regelbaserede internationale handel, den amerikanske sikkerhedsparaply, de geopolitiske relationer og adgangen til russisk energi.

Den teknologiske udvikling, hvor særlig amerikanske techvirksomheder dominerer, og den demografiske udvikling med en faldende europæisk arbejdsstyrke bidrager også til situationens alvor ifølge rapporten. Samlet set er der ifølge Draghi tale om »en eksistentiel udfordring« for EU.³ Alvoren understreges af, at rapporten anslår, at der er behov for at øge investeringerne til ca. 5 pct. af bnp årligt, hvilket svarer til 750-800 mia. euro, for at føre rapportens forslag ud i livet.

EU's mangler og muligheder

EU's besværligheder skyldes ifølge Draghi dog ikke kun historiens gang og udefrakommende forhold, men i høj grad også EU's egne mangler:

1. *For det første mangler EU fokus.* Der opstilles fælles mål, men prioriteterne er ikke klare nok, og EU's politikker understøtter ikke målopnåelsen i tilstrækkelig grad.
2. *For det andet spildes fælles ressourcer.* De fælles midler bruges ikke strategisk nok, hvilket forsvarsindustrien og innovationsområdet er eksempler på.
3. *For det tredje er EU's politikker ikke koordineret nok på afgørende områder.* EU mangler eksempelvis en effektiv bredspektret industripolitik a la USA og Kina.

Rapporten fremhæver dog samtidig, at EU besidder en række grundlæggende forudsætninger for at være en konkurrencedygtig økonomi. Draghi peger på, at EU kombinerer en åben økonomi, en høj grad af markedsbaseret konkurrence, et stærkt regelværk og aktive politikker til at bekæmpe fattigdom og omfordele velstand. EU-landene præsterer også godt i forhold til god regeringsførelse, sundhed, uddannelse og miljøbeskyttelse.

Det er en grundantagelse i rapporten, at de enkelte EU-lande på mange områder er for små til at udvikle løsninger, der kan klare sig i den internationale konkurrence. Der er derfor brug for flere fælleseuropæiske tiltag. Draghi anbefaler, at EU sætter ind på fem områder:

1. Innovationskløften skal lukkes.

³ Draghirapporten uddyber problemet således: »Europas grundlæggende værdier er velstand, lighed, frihed, fred og demokrati i et bæredygtigt miljø. EU er til for at sikre, at europæerne altid kan drage fordel af disse grundlæggende rettigheder. Hvis Europa ikke længere kan levere det til sine befolkninger – eller er nødt til at give afkald på noget for at fremme andet – vil EU have mistet sin eksistensberettigelse.«



2. En samlet dekarbonisering- og konkurrenceplan.
3. Øget sikkerhed og færre afhængigheder.
4. Finansiering af investeringer.
5. Bedre styreformer i EU.

Vi vil i nærværende EU-note gennemgå de vigtigste anbefalinger på de fem nævnte områder.⁴ Samlet set indeholder rapporten ca. 170 konkrete forslag, som alle er nævnt i bilaget til EU-noten ([findes her](#)).⁵ Draghirapporten kan sammenfattes med nedenstående illustration.



⁴ Draghirapporten fylder 397 sider, så denne EU-note præsenterer et udsnit. Notens lægger størst vægt på analyser af de generelle problemer og løsningsforslag, mens de bagvedliggende forklaringer, som eksempelvis årsagen til EU's høje energipriser, belyses i mindre grad.

⁵ Blandt forslagernes fællestræk er behovet for at videreudvikle det indre marked, mere forskning og innovation, flere offentlige og private investeringer, mere fælles indkøb, færre og mere effektive regler samt hurtigere behandling af ansøgninger og udstedelse af tilladelser.



II. Innovationskløften skal lukkes

Hvis EU skal lukke innovationskløften i forhold til USA og Kina, har EU ifølge Draghi grundlæggende brug for en højere vækst i produktiviteten for at fastholde bæredygtige vækstrater og kompensere for den demografiske udvikling med en faldende arbejdsstyrke.

Den historiske udvikling i forholdet mellem »arbejdsproduktiviteten«⁶ mellem USA og 11 udvalgte EU-lande⁷ viser, at EU har sakket bagud siden midten af 1990'erne. Mens EU's arbejdsproduktivitet i 1995 udgjorde 95 pct. af den amerikanske, udgjorde den i 2022 blot 80 pct. Ifølge rapporten er hovedårsagen til den stigende forskel i produktiviteten udviklingen i den digitale teknologi (»tech«), hvor EU sækker bagud. EU bør derfor gøre mere for at fremme techsektoren, herunder især kunstig intelligens (AI).⁸

EU har brug for flere investeringer og mindre regulering

Hovedårsagen til EU's innovationsmæssige efterslæb er ifølge Draghirapporten en »statisk industristruktur«, der skaber en ond cirkel med en lav grad af investering og innovation. Den manglende dynamik i EU illustreres med en opgørelse over de selskaber, der bruger flest penge på forskning og innovation. Siden årtusindeskiftet har der i USA været tale om selskaber inden for først medicin- og bilvirksomheder, senere software og hardware og siden tech. Til sammenligning har de europæiske selskaber med størst budget i forhold til forskning og innovation i hele perioden været bilfirmaer.

Rapporten fremhæver også, at den offentlige støtte til forskning og innovation i EU ikke er effektiv nok. Det skyldes, at den er for ufokuseret, for fragmenteret og ikke i tilstrækkelig grad er rettet imod innovativ teknologi. Der er desuden få europæiske universiteter blandt den globale elite, ligesom de europæiske universiteter generelt er for dårlige til at indgå i miljøer, der kan hjælpe startupvirksomheder med at vokse.

Det er samtidig for vanskeligt for virksomheder at vokse sig større i EU på grund af et ufuldstændigt indre marked og manglende adgang til

⁶ Arbejdsproduktiviteten defineres af Danmarks Statistik som: »Et mål for, hvor effektivt arbejdskraften bruges til at skabe varer og tjenester.« (Kilde: [Danmark Statistiks hjemmeside](#).)

⁷ Her er tale om Belgien, Finland, Frankrig, Grækenland, Irland, Italien, Nederlandene, Portugal, Spanien, Tyskland og Østrig.

⁸ Draghi bemærker, at denne satsning på AI bør følges af et stærk fokus på kundskaber, herunder livslang læring, for at sikre den sociale sammenhængskraft.



investeringer. Draghirapporten fremhæver i den forbindelse, at der er forholdsmæssig flere mikrovirksomheder og færre små og mellemstore virksomheder i EU end i USA. Det bidrager til den onde cirkel med manglende innovation i EU, fordi virksomheder har sværere ved at optage ny teknologi, jo mindre de er.

EU's mange techrelaterede lovgivningstiltag og deres generelle beskyttende tilgang fremhæves som en af årsagerne til, at det er svært for europæiske techvirksomheder at vokse sig større. Endelig understreges det, at EU's medicinalindustri også taber terræn som følge af for få investeringer i forskning og innovation, langsommelige godkendelsesprocedurer for nye typer af medicin samt for restriktiv adgang til anvendelse af patientdata i forskning.⁹

Hvordan lukker EU innovationskløften?

Draghirapporten anbefaler bl.a., at EU styrker sit fælles program for forskning og innovation (Horisont Europa). Der skal fokuseres på færre prioriteter, ligesom en større andel af budgettet skal bruges på disruptive områder.¹⁰ Desuden skal tildelingsprocesserne for støtte være hurtigere og simplere, og endelig bør der være en bedre koordination af EU-landenes offentlige støtte til forskning og innovation.

Rapporten anbefaler også, at der udvikles flere europæiske eliteuniversiteter, hvilket bl.a. skal understøttes af en EU-ramme for privat støtte til universiteter, flere midler til at fastholde toptalenter og flere midler til forskning generelt. Med hensyn til investeringer i forskning og innovation foreslår Draghi bl.a. flere incitamentter til private investeringer, Den Europæiske Investeringsfond (EIF) skal have et større budget, og Den Europæiske Centralbank (ECB) skal kunne foretage mere risikofyldte investeringer.

Draghi anbefaler i forhold til AI, at EU i tråd med de positive erfaringer fra det europæiske fællesforetagende for højtydende databehandling (EuroHPC) samler finansiering, private og offentlige aktører. Kun ved at samle kræfterne på denne måde er det muligt at skabe et reelt europæisk alternativ på området. I forhold til cloudløsninger er det dog for sent at skabe et reelt EU-alternativ. I stedet skal EU trække på de amerikanske løsninger, mens der arbejdes på at styrke de europæiske løsninger for at have en sikker lagring af særlig sårbare data.

⁹ Draghi foreslår, at tempoet for digitaliseringen af det europæiske sundhedsdataområde (EHDS) øges.

¹⁰ De disruptive områder defineres ikke nærmere, men dækker formentlig over områder med stor potentiel forandringskraft og mulighed for vækstskabelse.



III. En samlet dekarbonisering- og konkurrenceplan

Draghi anbefaler, at bevægelsen imod et lavere udslip af drivhusgasser («dekarbonisering») og konkurrencepolitik kombineres mere effektivt og strategisk end hidtil, hvis EU både skal klare den grønne omstilling og være konkurrencedygtig på det globale marked.

Ifølge Draghi betyder EU's ambitiøse klimamål, at der på den korte bane stilles krav til europæiske virksomheder om investeringer, som f.eks. amerikanske og kinesiske virksomheder ikke møder. Samtidig giver den grønne omstilling og dekarbonisering ifølge Draghi EU nogle muligheder, idet omstillingen kan føre til lavere energipriser, lederskab i forhold til grønne teknologier og en større grad af energisikkerhed.¹¹

Sådan bør EU forbinde dekarbonisering- og konkurrencepolitik

EU's plan om at kombinere dekarbonisering- og konkurrencepolitik bør ifølge Draghi have som sit første hovedmål at sænke energipriserne. Det skal bl.a. ske ved mere konsekvent brug af fælles indkøb af flydende naturgas (LNG) og forskellige tiltag til at afkoble prisfastsættelsen mellem vedvarende energi (VE) og atomkraft fra fossil energi.¹²

Det andet hovedmål bør være at sætte mere fart på dekarboniseringen på en omkostningseffektiv og teknologineutral måde. Her skal mobiliseres massive offentlige og private investeringer i bl.a. VE, atomkraft, brint, bioenergi samt fangst og lagring af CO₂ (CCUS). Der bør desuden ske opdateringer af relevante EU-miljølovgivning, så der kan gives undtagelser i EU's miljødirektiver, indtil der er opnået klimaneutralitet, ligesom der skal indføres en maksimal svarfrist på f.eks. 45 dage for nationale myndigheder i forhold til ansøgninger om tilladelser til projekter.

En andet centralt mål bør være udbygningen af det europæiske energinet for at sikre udnyttelsen af dekarboniseringens fulde potentiale. Som Draghi udtrykker det: »Hvis der er ét horisontalt område i energisektoren, hvis betydning ikke kan overvurderes, er det EU's energinet.« Energinettet er så vigtigt,

¹¹ Draghi bemærker, at EU aktuelt er førende på syv ud af ni områder inden for »kompleks grøn teknologi« sammenlignet med Kina og USA. Det er ifølge rapporten dog langt fra givet, at EU med den nuværende tilgang kan fastholde lederskabet. De syv områder med EU-lederskab er: vandkraft, geotermisk energi, batterier, biobrændsel, vindenergi, brint og grøn transport. På de to resterende områder er USA førende i forhold til atomkraft og Kina i forhold til solenergi.

¹² Draghi peger på, at EU i højere grad bør anvende langtidskontrakter som elkøbsaftaler (PPA'er) og differencekontrakter (CfD'er). Se eventuelt Rådets pressemeddelelse om reformen af EU's elmarked for en beskrivelse af PPA'er og CfD'er (findes [her](#)).



at der bør indføres et »28. regime«. Det dækker over et særligt lovgivningsmæssigt rammeværk uden for de 27 nationale tiltag. Det skal sætte tempoet op og sikre ens behandling på tværs af EU.

Ifølge Draghi bør EU med den næste flerårige finansielle ramme (MFF) afsætte flere midler af til udbygningen af energinettet. Næste MFF skal ifølge rapporten også strømline antallet af fonde, der støtter den grønne omstilling, ligesom der skal være én indgang til at søge støtte fra EU-budgettet og lettere ansøgningsprocesser.

Fremtiden for den europæiske bilindustri diskuteres ofte i lyset af den grønne omstilling og konkurrencen fra amerikanske og kinesiske elbilproducenter. Det kan i den forbindelse fremhæves, at Draghi foreslår en selvstændig handleplan for den europæiske bilindustri, som ifølge rapporten direkte og indirekte beskæftiger næsten 14 mio. europæere.

EU skal have forskellige tilgange til forskellige industrier

Draghirapporten advarer imod, at EU i den globale konkurrence efterligner USA's tilgang med systematisk at holde kinesisk teknologi ude, idet kinesiske handelspolitiske modsvar vil ramme EU hårdt som følge af EU's afhængighed af eksport. En åben laissez faire-tilgang er dog heller ikke tilrådelig, da det vil give tab i forhold til beskæftigelse, produktivitet og økonomisk sikkerhed.

I stedet bør EU anlægge forskellige strategier, afhængigt af hvilken industri der er tale om. Her skelnes mellem fire forskellige typer af industrier, hvor:

1. *Prisen mellem europæiske produkter og konkurrenternes er blevet for stor.* Uagtet om konkurrenternes fordele er skabt ved statsstøtte eller ej, bør EU ikke tage konkurrencen op, men arbejde på at få flere leverandører for at mindske afhængighed.
2. *EU er bekymret for, hvor produktionen finder sted, og vil beskytte arbejdspladser imod unfair konkurrence.* Her bør der anvendes opfordringer til direkte investeringer (FDI) internt i EU og handelsværktøjer for at udligne omkostningerne i forhold til konkurrenternes produkter. Bilsektorer nævnes som de facto-eksempel på denne tilgang.
3. *EU har en strategisk interesse i sektoren, der skal kunne øge produktionen i tilfælde af geopolitiske spændinger.* EU skal her øge den langsigtede profitabilitet af nye investeringer i Europa ved f.eks. at stille krav om lokal produktion og et minimumsniveau af teknologisk



uafhængighed.

4. *Industrier i den spæde fase, hvor EU har en innovationsmæssig fordel og ser et stort fremtidigt vækstpotentiale.* Her skal hele den »vel-etablerede håndbog om anvendelse af et komplet udvalg af handelsforvrængende foranstaltninger« tages i brug, indtil industrien har nået et vist niveau og beskyttelsen kan trækkes tilbage.

IV. Øget sikkerhed og færre afhængigheder

Europas afhængighed af tredjelande inden for områder som kritiske råmaterialer, tech, forsvar og rum giver ifølge Draghi grund til bekymring. I normale tider uden konflikter er det uproblematisk at hente så stor en del af sine forsyninger fra enkelte leverandører. Faktisk kan det på mange måder være den billigste løsning. Men som situationen med import af russisk gas har vist, kan afhængigheder hurtigt blive kritiske i en situation, hvor den geopolitiske virkelighed ændrer sig. Det skaber både potentielle økonomiske problemer, og det åbner døren for, at tredjelande kan udøve et betydeligt politisk pres på EU og dets medlemslande.

Det vil ifølge Draghi kræve betydelige investeringer at lave om på sådanne afhængigheder, og selv når alternative forsyningskæder er etableret, vil det komme med en økonomisk omkostning – en »forsikringsomkostning« – idet man ikke længere alene vil anvende den billigste leverandør. For at nedbringe forsikringsomkostningen er der behov for fælleseuropæiske løsninger.

Draghi påpeger, at Kommissionen allerede har taget en række vigtige skridt, f.eks. med den seneste lovgivning om kritiske råmaterialer og mikrochips, men der er behov for yderligere europæiske tiltag, hvis problemerne skal håndteres. Draghirapportens anbefalinger omfatter:

- *En europæisk udenrigsøkonomisk politik:* Der er behov for en udenrigsøkonomisk politik, der fokuserer på at sikre EU og dets medlemslande de nødvendige råmaterialer til sin økonomi. Eksempelvis kan EU etablere en »platform for fælles indkøb af kritiske råmaterialer«, der skal styrke de europæiske virksomheder, ved at de i fællesskab skal kunne indkøbe kritiske råmaterialer og dermed få en bedre forhandlingsposition. Der er også behov for et stærkere »ressourcediplomati« over for tredjelande, så der kan sikres bedre forsyninger. Og sluttelig bør man afsøge mulighederne for miljøvenlig minedrift på havbunden.
- *Bedre udnyttelse af eksisterende ressourcer i EU:* Der er forekomster af en række af de kritiske råmaterialer i Europa, som bør udnyttes



bedre. Det er ikke tilstrækkeligt, at der med retsakten om kritiske råmaterialer sættes tidsfrister for behandlingen af ansøgninger, der bør også afsættes de nødvendige administrative ressourcer hertil. Ligeledes rummer genanvendelse et betydeligt potentiale, idet man frem til 2050 potentielt vil kunne hente mellem halvdelen og tre fjerdele af de nødvendige kritiske råmaterialer gennem genanvendelse.¹³ Desuden bør forskning og innovation inden for alternative materialer fremmes.

- *Styrkelse af strategiske industrier:* Det er ikke realistisk, at EU bliver førende inden for kritiske teknologier, herunder eksempelvis mikrochips, men der bør gøres mere for at sikre, at EU har en vis kapacitet på disse områder. Mikrochipforordningen giver visse muligheder for statsstøtte, men da dette gøres nationalt, risikeres det, at indsatserne bliver små og fragmenterede. Draghi forslår i stedet et fælleseuropæisk fokus på de såkaldte vigtige projekter af fælleseuropæisk interesse (IPCEI), der så skal kunne få (stats)støtte direkte fra EU-budgettet.
- *Større fokus på europæiske interesser end nationale interesser på rumområdet:* Draghi konkluderer, at Europa har en stærk position på rumområdet, men at man risikerer at sætte denne over styr på grund af manglende innovation og forskning. Draghi er her stærkt kritisk over for, at det europæiske rumagentur i dag har fokus på at sprede sine investeringer ud, så de modsvarer de bidrag, de enkelte medlemslande kommer med. Det skaber ineffektivitet og modvirker effektive forsyningskæder og innovation. Der er generelt behov for en opdatering af reglerne på området, så der kan skabes et »reelt indre marked for rum(teknologi)«.
- *Flere europæiske løsninger på forsvarsområdet:* EU har i dag en stærk forsvarsindustri, men den er for fragmenteret og har manglende fokus på innovation. Der er behov for standardisering, så man opnår en kritisk masse, der også tillader udvikling på dyre områder, såsom droneteknologi, hypersoniske missiler m.v. Europæiske forskningsmidler bør målrettes fælles initiativer.

V. Finansiering af investeringer

Draghi estimerer, at det vil koste mellem 750-800 mia. euro i årlige private og offentlige investeringer i perioden 2025-2030, hvis hans anbefalinger i rapporten skal føres ud i livet.¹⁴ Det svarer til mellem 4,4 og 4,7 pct. af EU's bnp.

¹³ Draghirapporten anbefaler, at der etableres et reelt indre marked for affald og cirkularitet.

¹⁴ Ifølge Draghi er det faktisk et konservativt skøn, idet det ikke omfatter alle målsætningerne i rapporten såsom at opnå økonomisk sikkerhed ved at sikre tilstrækkelig produktionskapacitet



Investeringskategori		2025-2030 (mia. euro)
Realisering af energiomstillingen	<i>Energi</i> (herunder anvendelsen af rene teknologier)	300
	<i>Transport</i> (herunder opladerinfrastruktur)	150
	I alt	450
EU bliver en leder inden for digitale teknologier		150
Styrkelse af EU's forsvars- og sikkerhedskompetencer		50
Løft af produktiviteten via banebrydende innovation		100-150
Samlede årlige behov for yderligere investeringer		750-800

Draghi erkender, at der er tale om et omfattende investeringsbehov, men peger på, at der bl.a. kan trækkes på EU-husholdningernes private opsparing¹⁵, der på nuværende tidspunkt ikke bliver kanaliseret effektivt i retning af produktive investeringer. Draghi vurderer, at EU godt kan imødekomme investeringsbehovet uden at trække på, at den europæiske økonomi bliver for stort, men det vil dog forudsætte offentlig støtte til den private sektor, hvis sektoren primært skal stå for finansieringen. Det kan bl.a. være i form af finansielle incitamenter, der kan åbne op for de private investeringer. Det kan på det korte sigt blive en belastning for de offentlige finanser, men på lidt længere sigt vil omkostningerne ifølge Draghi blive reduceret af stigende produktivitet.

Draghi peger i rapporten på en række hovedårsager til, at adgangen til finansiering af investeringer er på et lavere niveau i EU sammenlignet med eksempelvis USA. Det skyldes ifølge Draghi følgende forhold:

- Kapitalmarkederne i EU er fragmenterede og tilgangen af opsparingsmidler er lavere i forhold til andre større økonomier.
- For stor brug af bankfinansiering, som er mindre velegnet til finansiering af innovative projekter og underlagt flere begrænsninger.
- EU-budgettets størrelse begrænser EU-støtten til offentlige og private investeringer, hvor der samtidig anlægges en for konservativ tilgang til risiko.

inden for kritiske teknologier i EU samt sætte skub i udviklingen af færdigheder. Klimatilpasninger og miljøbeskyttelse vil sandsynligvis også kræve betydelige yderligere investeringer.

¹⁵ Draghi bemærker i rapporten, at EU-husholdningernes opsparing i 2022 udgjorde 1.390 mia. euro sammenlignet med eksempelvis 840 mia. euro i USA.



- Fraværet af en regelmæssig udstedelse af EU-obligationer til optagelse af fælles gæld til finansiering af fælles investeringsprojekter.

Draghis anbefalinger af tiltag til mobilisering af den nødvendige private og offentlige finansiering udspringer af de identificerede mangler i EU, og omfatter følgende tiltag:

- Etablering af en ægte kapitalmarkedsunion.
- Styrke bankernes finansieringskapacitet.
- Reform af EU-budgettet.
- Regelmæssig udstedelse af fælles gæld.

Etablering af en ægte kapitalmarkedsunion

Afgørende for etableringen af en egentlig kapitalmarkedsunion er ifølge Draghi, at der er en fælles tilsynsmyndighed for alle EU-værdipapirmarkeder på linje med den amerikanske Securities and Exchange Commission (SEC). Her peger Draghi på, at den nuværende Europæiske Værdipapir- og Markedstilsynsmyndighed (ESMA) skal have disse beføjelser.¹⁶ Draghi foreslår også, at EU-landenes insolvenslovgivning harmoniseres, så der ikke er forskelle i behandlingen af kreditorer på baggrund af forskellige kreditorhierarkier.

Det er også vigtigt, at EU fortsætter arbejdet med at fjerne skatteforhindringer for de grænseoverskridende investeringer. EU-husholdningernes private opsparing kan ifølge Draghi kanaliseres til kapitalmarkederne og produktive investeringer ved at etablere pensionssystemer på linje med det danske.¹⁷ Den begrænsede udvikling af pensionssystemer og pensionsfonde i EU er ifølge Draghi årsag til, at der ikke er adgang til den samme langsigtede kapital som i andre større økonomier. Pensionsformuen udgjorde i 2022 således kun 32 pct. af EU's bnp, hvor den i USA stod for 142 pct. og i Storbritannien 100 pct.

Styrke bankernes finansieringskapacitet

Draghi ønsker, at bankerne skal have større mulighed for at benytte sig af såkaldt securitisering, hvilket vil sige en proces, hvor en långiver – f.eks. en

¹⁶ På linje med anbefalingerne i Enrico Lettas rapport om det indre marked anbefaler Draghi også, at beslutningsstrukturen i ESMA ændres, så man så vidt muligt undgår indblanding af nationale interesser fra medlemslandene (se [EU-note om Lettarapporten](#)).

¹⁷ Det danske pensionssystem nævnes sammen med pensionssystemerne i Sverige og Nederlandene som eksempler på pensionssystemer, hvor der spares op inden pensionen (»second pillar«), modsat de såkaldte »pay-as-you-go« offentlige sociale sikringsordninger, hvor det er den aktuelle arbejdsstyrke, der betaler til pensionisterne. Samtidig er 62 pct. af pensionsformuen i EU koncentreret i de tre lande.



bank – omgrupperer de lån, den har udstedt, til værdipapirer, der kan sælges til investorer med varierende risiko. Investorerne modtager så afkast fra de underliggende lån. Dermed overføres risikoen til investorerne, og banken kan derved frigøre den kapital, der var afsat til at dække risikoen på lånene, og anvende den til nye udlån, hvormed udlånskapaciteten øges.¹⁸

Draghi anbefaler bl.a., at kapitalkravene lempes for de simple, gennemsigtige og standardiserede kategorier af securitiserede værdipapirer, hvor kravene ikke afspejler den aktuelle risiko. Draghi anbefaler også, at EU ser på, hvorvidt reguleringen af banksektoren i EU er passende, hvis EU's banksektor skal være konkurrencedygtig internationalt. Bankunionen bør ifølge Draghi også færdiggøres.¹⁹

Reform af EU-budgettet

Draghi kritiserer EU-budgettet for at være for ufokuseret og bl.a. bestå af over 50 forskellige udgiftsprogrammer. EU-budgettet bør i stedet målrettes de fælles strategiske projekter og målsætninger, hvor EU-merværdien er størst. Draghi anbefaler derfor, at der under den næste flerårige EU-budgetramme (MFF) for 2028-2032 bør etableres en egentlig »konkurrenceevnekategori«, som skal finansiere de prioriterede projekter, som er blevet udpeget under den særlige ramme for koordinationen af konkurrenceevnerelaterede tiltag/prioriteter.²⁰

Budgetstrukturen bør ifølge Draghi strømlines, så der sikres en tilstrækkelig stor skala i budgetstøtten til de strategiske projekter. Antallet af udgiftsprogrammer skal derfor reduceres, mens der bør sikres særlige finansieringsordninger for teknologivirksomheder med et særligt vækstpotentiale og produktionskapacitet inden for særlige områder som f.eks. ren teknologi. Der bør også være større fleksibilitet i EU-budgettet, så midlerne kan omfordeles på tværs og inden for udgiftsprogrammerne og de potentielle modtagere.

Draghi mener også, at EU-budgettet skal være bedre »gearet« ved bl.a. at anvende EU-budgettet til at garantere for forskellige typer af finansielle instrumenter og derved støtte private investeringer. EU-budgettet bør ifølge Draghi benyttes til i større omfang at garantere for f.eks. investeringer via det

¹⁸ Ifølge Draghi var niveauet for årlige udstedelser i form af securitisering kun på 0,3 pct. af EU's bnp i 2022 sammenlignet med 4,0 pct. af bnp i USA.

¹⁹ Draghi påpeger bl.a., at bankunionen stadig ikke indeholder en fælles indskydergarantiordning, og den fælles afviklingsmyndighed mangler en tilstrækkelig finansiell kapacitet til afvikling af større systematiske banker.

²⁰ Se afsnittet om en *koordineret indsats for konkurrenceevne*, side 14 i denne EU-note.



så kaldte InvestEU-program.²¹

Regelmæssig udstedelse af fælles gæld

Draghi er fortalere for en regelmæssig udstedelse af fælles gæld i form af bl.a. EU-obligationer, som det kendes fra finansieringen af den såkaldte genopretningsfond, der blev etableret i forbindelse med coronaepidemien.²² Den fælles gæld kan anvendes til finansiering af fælles investeringsprojekter, der øger EU's konkurrenceevne og sikkerhed. Den fælles gældsudstedelse vil ifølge Draghi også over tid medvirke til at skabe en større integration af EU's kapitalmarkeder ved at skabe et større og mere likvidt marked for EU-obligationer.

Det er dog ifølge Draghi vigtigt, at en stigning i fælles gæld kombineres med stærke finanspolitiske regler, så stigningen i fælles gæld på EU-niveau modsvares af en mere holdbar udvikling i den nationale gæld. Udstedelsen skal også fortsat være knyttet op på konkrete formål og projekter.

Lidt kontroversielt foreslår Draghi, at medlemslandene kan overveje at udskyde tilbagebetalingen af det eksisterende fælles lån til genopretningsfonden, der ellers efter planen skal påbegyndes i 2028.²³ Det vil give mere plads i EU-budgettet til finansiering af programmer, der fokuserer på innovation og produktivitet.

VI. Bedre styreformer i EU

Hvis Europa skal styrke sin konkurrenceevne over for USA og Kina, skal EU ifølge Draghi blive mere effektiv og hurtigere til at træffe kollektive beslutninger på centrale politikområder.

Der er derfor brug for målrettede tilpasninger af EU's institutionelle setup og funktionsmåde på en række forskellige områder. Draghi vurderer dog, at de nødvendige reformer i vidt omfang kan håndteres uden traktatændringer.

²¹ Under InvestEU-programmet anvendes det nuværende EU-budget til at yde budgetgarantier for 26,2 mia. euro i 2021-2027 som sikkerhed for de finansielle partners investeringer, hvilket kan sikre mobiliseringen af 372 mia. euro i investeringer.

²² EU forventes i 2026 at have udstedt fælles gæld i form af EU-obligationer for samlet 712 mia. euro til finansiering af genopretningsfonden.

²³ Det anslås, at afdrag og renter på den fælles gæld vil udgøre 30 mia. euro om året fra 2028, hvilket udgør ca. 1/6 af det nuværende årlige EU-budget. Alternativt må medlemslandene bidrage yderligere til EU-budgettet, eller der kan sættes på nye egne indtægter til EU-budgettet, hvilket medlemslandene dog traditionelt har haft vanskeligheder med at blive enige om.



Han anbefaler i stedet, at medlemslandene og EU-institutionerne indgår et særligt europæisk partnerskab med tre overordnede formål:

1. Refokusering af EU's arbejde.
2. Hurtigere beslutninger i EU.
3. Forenkling af regelværket.

Refokusering af EU's arbejde

EU skal ifølge Draghi fokusere på de mest presserende udfordringer og koncentrere sin indsats om særlig prioriterede politikker og tiltag, som giver større merværdi at vedtage i fællesskab, end hvis EU-landene agerer selvstændigt. EU skal vedtage færre, men bedre regler.

Koordineret indsats for konkurrenceevne

Blandt EU's meste presserende udfordringer er at styrke EU-landenes konkurrenceevne og deres samarbejde på områder, som har betydning for denne. Draghi foreslår til det formål, at EU etablerer en særlig ramme for koordinationen af konkurrenceevnerelaterede tiltag/prioriteter. Rammen skal sikre tættere koordination mellem EU-landene i forbindelse med særlig strategiske prioriteter fastsat af Det Europæiske Råd.²⁴

For hver strategisk prioritet skal EU udarbejde en særlig konkurrenceevne-handlingsplan, som fastsætter klare målsætninger, finansiering og styring af prioriteten.²⁵ Draghi lægger op til at inddrage et bredt spektrum af interessenter (medlemsstaterne, tekniske eksperter, den private sektor og EU-institutioner og -agenturer) i fastsættelsen af handlingsplanerne. Draghi foreslår, at handlingsplanerne offentliggøres og overvåges af Kommissionen og de relevante EU-agenturer.

Mere aktiv kontrol af nærhedsprincippet

Ifølge Draghi bør EU kun vedtage lovgivning, hvor dette giver større merværdi end at gøre det på nationalt plan. Han vurderer, at Kommissionens lov-

²⁴ Draghi foreslår, at de strategiske prioriteter fastsættes af Det Europæiske Råd hver femte år i forbindelse med påbegyndelsen af en ny lovgivningsmæssig cyklus.

²⁵ Draghi foreslår, at EU for den første cyklus vælger følgende prioriteter: 1) Hurtigere innovation i hele EU, 2) Sikker, dekarboniseret og billig energi, 3) Udstyre EU's arbejdsstyrke med de nødvendige færdigheder, som kræves af morgendagens økonomi, 4) Fremme digitaliseringen i EU og 5) Styrke EU's forsvarsindustrielle kapacitet. Finansieringen af handlingsplanerne kan komme både fra EU og fra medlemsstaterne afhængig af samarbejdsområdet.



givningsaktiviteter har været kraftigt voksende. Det skyldes til dels, at landenes nationale parlamenter har været for passive i forhold til at varetage deres traktatfæstede ansvar for at kontrollere, om den lovgivning, EU vedtager, er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

Rapporten fremhæver på den baggrund, at der er behov for at styrke EU-landenes nationale parlameters rolle som nærhedsprincippetets vogtere. Han foreslår dog, at man først iværksætter en undersøgelse i alle EU-lande af, hvorfor landenes nationale parlamenter ikke har benyttet deres beføjelser til at kontrollere, om EU overholder nærhedsprincippet. Han anbefaler samtidig, at man ser på, om parlamenterne har den nødvendige administrative stab til at varetage opgaven.

Hurtigere beslutninger i EU

EU's beslutningsprocedurer er ifølge Draghi for langsommelige og tunge og har ikke udviklet sig i takt med optagelsen af nye medlemslande. EU er derfor ikke i stand til at reagere lige så hurtigt som USA og Kina. Langsommeligheden skyldes bl.a., at beslutningsprocedurerne er designet til at samle konsensus mellem mange aktører.²⁶

Øget brug af kvalificeret flertal

Draghi foreslår derfor, at det skal være lettere at træffe beslutninger i Rådet i fremtiden. Draghi foreslår bl.a., at Rådet indfører kvalificeret flertal på alle samarbejdsområder i EU, hvor der i dag er krav om enstemmighed for at kunne træffe beslutninger. Det drejer sig f.eks. om skatteområdet, miljøafgifter og oprettelsen af en europæisk anklagemyndighed. Draghi foreslår, at EU-landene benytter sig af EU-traktaternes særlige gennemvejsbestemmelser til dette – de såkaldte passareller. Det betyder dog stadig, at alle EU-lande skal stemme for. I Danmark vil det desuden kræve Folketingets samtykke.²⁷

Forstærket samarbejde

Draghi foreslår samtidig, at EU skal benytte sig af såkaldt forstærket samarbejde på områder, hvor der ikke kan opnås enighed efter de almindelige beslutningsprocedurer i Rådet. Draghis foretrukne model vil være at anvende

²⁶ Det tager ifølge Draghirapporten i gennemsnit 19 måneder, fra et forslag bliver fremsat af Europa-Kommissionen, til det bliver undertegnet af EU-lovgiverne i Rådet og Parlamentet.

²⁷ Dette fremgår af [TEU artikel 48, stk. 7](#) og blev aftalt mellem de politiske partier i den europapolitiske aftale fra 2008, og så er det skrevet ind i [bemærkningerne til den danske tiltrædelseslov](#) i forbindelse med Danmarks tiltrædelse af Lissabontraktaten i 2009.



de allerede eksisterende muligheder for dette i [TEU artikel 20](#) eller i [TEUF artikel 329](#), som kræver deltagelse af mindst ni EU-lande.

Er dette ikke muligt, foreslår Draghi, at man – som en sidste mulighed – skal kunne forsøge sig med forstærket mellemstatsligt samarbejde uden for EU-traktaterne.²⁸ Problemet med forstærket samarbejde uden for EU-traktaterne vil dog være, at man ikke har Kommissionen til at udarbejde forslagene, ligesom det ligger uden for EU-Domstolens juridiske kontrol og Europa-Parlamentets politiske medbestemmelse.

Udvidet brug af nødprocedure

Endelig foreslår Draghi, at EU skal vedtage en såkaldt interinstitutionel pagt, som skal muliggøre, at EU kan benytte [TEUF artikel 122](#) i videre omfang til at vedtage hurtige nødforanstaltninger i forbindelse med alvorlige forsyningsvanskeligheder for visse produkter. Draghi foreslår samtidig, at Europa-Parlamentet vil skulle inddrages for at sikre den demokratiske kontrol.

Regelforenklning

Europæiske virksomheders lovgivningsmæssige og administrative byrder er ifølge Draghi høje i forhold til i USA og Kina, og de fortsætter med at vokse. Draghi påpeger bl.a., at hvor man i USA vedtog 3.500 stykker lovgivning og 2000 resolutioner i perioden 2019-2024, vedtog EU i samme periode ikke mindre end 13.000 retsakter.²⁹

Kommissionen har ellers arbejdet på at reducere de administrative byrder for europæiske virksomheder i årevis gennem sin dagsorden for bedre regulering, men ifølge Draghi med begrænset effekt. Hertil kommer, at virksomhederne i mange tilfælde også pålægges ekstra byrder på grund af »overimplementering« (»goldplating«) eller forskelligartet implementering i de enkelte EU-lande i forbindelse med den nationale gennemførelse af EU-lovgivningen.

For store lovgivningsmæssige og administrative byrder svækker ifølge Draghi konkurrenceevnen hos europæiske virksomheder og hæmmer deres mulighed for at drive forretning i EU. Europæiske virksomheder har derfor behov for lovgivningsmæssige og administrative byrdelettelser, hvis de skal

²⁸ Bl.a. Schengensamarbejdet om fjernelse af kontrollen ved EU's indre grænser begyndte som et mellemstatsligt samarbejde uden for EU-traktaterne i 1985. Schengen blev siden traktatfæstet i 1999 med Amsterdamtraktaten og reguleres i dag gennem almindelig EU-lovgivning.

²⁹ Ifølge Draghirapporten bestod de 13.000 retsakter af 2.946 stykker lovgivning vedtaget af Rådet eller Rådet og Europa-Parlamentet, 954 delegerede retsakter og 5.713 gennemførelsesretsakter vedtaget af Kommissionen og 3.242 andre retsakter.



klare sig i konkurrencen med deres amerikanske og kinesiske konkurrenter.

Bedre konsekvensanalyser

Ifølge Draghi mangler EU et ordentligt kvantitativt rammeværk til at måle omkostninger og gevinster ved ny EU-lovgivning. Kommissionen udfører ganske vist allerede i dag konsekvensanalyser af de vigtigste EU-lovgivningsforslag, men hverken Rådet eller Europa-Parlamentet måler på konsekvenser af deres ændringsforslag til Kommissionens forslag.

Draghi foreslår bl.a., at Kommissionen skal fastsætte en ensartet metode til at foretage konsekvensanalyser af sine lovgivningsforslag. Også Rådet og Parlamentet skal gennemføre konsekvensanalyser af deres ændringsforslag til Kommissionens forslag. Draghi opfordrer samtidig medlemsstaterne til at foretage en systematisk konsekvensvurdering i forbindelse med deres implementering af direktiver i national ret for at undgå overimplementering.

Næstformand i Kommissionen med ansvar for regelforenkling

Draghi anbefaler endelig, at kommissionsformanden udpeger en næstformand i Kommissionen med særligt ansvar for forenkling af lovgivning. Kommissæren skal desuden have til opgave at arbejde for at sænke EU's samlede lovgivningsmængde og udarbejde et forslag til en klar og ensartet metode til at kvantificere omkostningerne forbundet med EU-lovgivning. Ursula von der Leyen synes at have fulgt dette råd, idet hun allerede har peget på Valdis Dombrovskis som kommissær for økonomi, produktivitet, implementering og forenkling.

Dette dokument er udarbejdet af Folketingets Administration til brug for medlemmer af Folketinget. Efter ønske fra Folketingets Præsidium understøtter Folketingets Administration det parlamentariske arbejde i Folketinget, herunder lovgivningsarbejdet og den parlamentariske kontrol med regeringen ved at yde upartisk faglig bistand til medlemmerne. Faglige noter udarbejdet af Folketingets Administration er i udgangspunktet offentligt tilgængelige. Citaterne fra Draghirapporten er oversat af EU-konsulenterne.