



FRIE KAPITALBEVÆGELSER

Den frie bevægelighed for kapital er en af de fire grundlæggende frihedsrettigheder i EU's indre marked. Denne rettighed er ikke bare den senest tilkomne, men også — på grund af dens unikke tredjelandaspekt — den mest vidtrækkende. Liberaliseringen af kapitalstrømmene har udviklet sig gradvist. Siden vedtagelsen af Maastrichttraktaten (1994) er alle restriktioner på kapitalbevægelser og betalinger blevet fjernet, både indbyrdes mellem medlemsstaterne og i forhold til tredjelande. Princippet har direkte virkning, dvs. det kræver ingen yderligere lovgivning, hverken på EU-plan eller på medlemsstatsplan.

RETSGRUNDLAG

Artikel 63-66 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF).

MÅL

Alle restriktioner for kapitalbevægelser mellem medlemsstaterne og mellem medlemsstaterne og tredjelande skal fjernes, bortset fra under særlige omstændigheder. Den frie bevægelighed for kapital understøtter det indre marked og komplementerer de tre andre frihedsrettigheder. Den bidrager også til økonomisk vækst ved at gøre det muligt at investere kapital på en effektiv måde, og den fremmer anvendelsen af euroen som international valuta og bidrager dermed til EU's rolle som global aktør. Den var desuden uomgængelig for udviklingen af Den Økonomiske og Monetære Union (ØMU) og indførelsen af euroen.

RESULTATER

A. De første liberaliseringsinitiativer (før det indre marked)

De første fællesskabsforanstaltninger var af begrænset omfang. Romtraktaten (1957) krævede kun, at restriktioner skulle fjernes i det omfang, det var nødvendigt, for at det fælles marked kunne fungere. Det første kapitaldirektiv^[1] fra 1960, der blev ændret i 1962, ophævede restriktionerne for visse former for kommercielle og private kapitalbevægelser, som f.eks. køb af fast ejendom, kort- og mellemfristede forretningslån og køb af børsnoterede værdipapirer. Nogle medlemsstater gik videre ved at indføre ensidige nationale foranstaltninger, som afskaffede så godt som

[1]EØF Rådet: Første direktiv til gennemførelse af traktatens artikel 67 (EFT 43 af 12.7.1960, s. 921).



alle restriktioner for kapitalbevægelser (f.eks. Tyskland, Det Forenede Kongerige og Benelux-landene). I 1972 fulgte et nyt direktiv^[2] om internationale pengestrømme.

B. Yderligere fremskridt og generel liberalisering i lyset af det indre marked

Det var først, da det indre marked blev lanceret (den 1. januar 1993), at den liberalisering, der var påbegyndt i 1960, blev genoptaget. Der blev foretaget ændringer af det første kapitaldirektiv i 1985 og 1986, som indebar en yderligere liberalisering på områder såsom langfristede forretningslån og køb af værdipapirer, der ikke handles på børsen.

Med henblik på færdiggørelsen af det indre marked, oprettelsen af ØMU'en og den forventede indførelse af euroen blev kapitalbevægelser fuldt liberaliseret gennem et rådskdirektiv^[3] i 1988, der ophævede alle resterende restriktioner for kapitalbevægelser mellem medlemslandenes indbyggere med virkning fra den 1. juli 1990.

C. Den endelige ordning

1. Princip

I 1994 indførte Maastrichttraktaten de frie kapitalbevægelser som en traktatsikret frihedsrettighed. Artikel 63 i TEUF forbyder i dag alle restriktioner for kapitalbevægelser og betalinger mellem medlemsstaterne indbyrdes og mellem medlemsstaterne og tredjelande. EU-Domstolen har til opgave at fortolke bestemmelserne om frie kapitalbevægelser, og der findes en omfattende retspraksis på dette område. I tilfælde, hvor medlemsstater begrænser de frie kapitalbevægelser på en urimelig måde, anvendes den sædvanlige traktatbrudsprocedure i artikel 258-260 i TEUF.

2. Undtagelser og berettigede begrænsninger

Undtagelser er i det væsentlige begrænset til kapitalbevægelser til eller fra tredjelande (artikel 64 i TEUF). Ud over at medlemsstaterne kan opretholde restriktioner for direkte investeringer og andre transaktioner, som eksisterede på en given dato, kan Rådet også efter høring af Europa-Parlamentet med enstemmighed vedtage foranstaltninger, som udgør et tilbageskridt i liberaliseringen af kapitalbevægelser med tredjelande. Desuden kan Rådet og Europa-Parlamentet vedtage lovgivningsmæssige foranstaltninger, der omfatter direkte investeringer, etablering, levering af finansielle tjenesteydelser eller værdipapirers adgang til kapitalmarkeder. Artikel 66 i TEUF omhandler nødforanstaltninger over for tredjelande, begrænset til en tidsperiode på seks måneder.

De eneste berettigede restriktioner på kapitalbevægelser generelt, dvs. også inden for Unionens område, er fastsat i artikel 65 i TEUF. Der er tale om følgende: i) foranstaltninger for at hindre overtrædelser af deres nationale ret (dvs. i forbindelse med skatte- og afgiftsområdet og i forbindelse med tilsynet med finansielle tjenester), ii) procedurer for anmeldelse af kapitalbevægelser af administrative eller statistiske hensyn og iii) foranstaltninger, der er begrundet i hensynet til den offentlige orden eller den offentlige sikkerhed. Sidstnævnte blev påberåbt under krisen i

[2]Rådets direktiv 72/156/EØF af 21. marts 1972 om regulering af de internationale pengestrømme og neutralisering af deres uønskede virkninger på den interne likviditet (EFT L 91 af 18.4.1972, s. 13).

[3]Rådets direktiv 88/361/EØF af 24. juni 1988 om gennemførelse af traktatens artikel 67 (EFT L 178 af 8.7.1988, s. 5).



euroområdet, da Cypern (2013) og Grækenland (2015) blev tvunget til at indføre kontrol på kapitalbevægelser for at undgå en ukontrolleret udstrømning af kapital. Mens Cypern fjernede alle de resterende restriktioner i 2015, forblev kontrollen med kapitalbevægelser, omend i en lempet skikkelse, i kraft i Grækenland.

Artikel 144 i TEUF giver inden for rammerne af støtteprogrammerne for betalingsbalancen mulighed for, at der kan træffes beskyttelsesforanstaltninger, hvis vanskeligheder vil kunne bringe det indre markeds funktion i fare, eller hvis der opstår en pludselig krise. Denne klausul er kun åben for medlemsstater uden for euroområdet.

Endelig giver artikel 75 og 215 i TEUF mulighed for finansielle sanktioner for enten at forhindre og bekæmpe terrorisme eller baseret på afgørelser vedtaget inden for rammerne af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik.

3. Betalinger

I artikel 63, stk. 2, i TEUF fastsættes, at »Alle restriktioner for betalinger mellem medlemsstaterne indbyrdes og mellem medlemsstaterne og tredjelande er forbudt.«

I 2001 blev der vedtaget en forordning, som harmoniserede omkostningerne i forbindelse med nationale og grænseoverskridende betalinger i euroområdet. Den blev ophævet og erstattet i 2009^[4].

Betalingstjenestedirektivet^[5] skabte retsgrundlaget for at oprette et regelsæt, som gælder for alle betalingstjenester i EU, og som skal gøre grænseoverskridende betalinger lige så lette, effektive og sikre som »nationale« betalinger og fremme effektivitet og omkostningsreduktion gennem mere konkurrence ved at åbne betalingsmarkederne for nye markedsdeltagere. Betalingstjenestedirektivet tilvejebragte den nødvendige ramme for et initiativ fra den europæiske bank- og betalingssektor, det såkaldte »fælles eurobetalingsområde (SEPA)«. SEPA-instrumenterne var tilgængelige, men ikke meget i brug inden udgangen af 2010. Derfor blev der i 2012 vedtaget en forordning^[6] om fastsættelse af EU-dækkende slutdatoer for migrationen af gamle nationale pengeoverførsler og direkte debiteringer til SEPA-instrumenterne. I 2015 vedtog Europa-Parlamentet og Rådet et revideret betalingstjenestedirektiv^[7], som ophævede det eksisterende direktiv. Det øger gennemsigtigheden og forbrugerbeskyttelsen og tilpasser reglerne for at tage højde for innovative betalingstjenester, herunder internet- og mobilbetalinger. Direktivet trådte i kraft den 12. januar 2016 og har været gældende siden den 13. januar 2018.

[4]Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 924/2009 af 16. september 2009 om grænseoverskridende betalinger i Fællesskabet og om ophævelse af forordning (EF) nr. 2560/2001 (EUT L 266 af 9.10.2009, s. 11).

[5]Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2007/64/EF af 13. november 2007 om betalingstjenester i det indre marked og om ændring af direktiv 97/7/EF, 2002/65/EF, 2005/60/EF og 2006/48/EF og om ophævelse af direktiv 97/5/EF (EUT L 319 af 5.12.2007, s. 1).

[6]Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 260/2012 af 14. marts 2012 om tekniske og forretningsmæssige krav til kreditoverførsler og direkte debiteringer i euro og om ændring af forordning (EF) nr. 924/2009 (EUT L 94 af 30.3.2012, s. 22).

[7]Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2015/2366 af 25. november 2015 om betalingstjenester i det indre marked, og om ændring af direktiv 2002/65/EF, 2009/110/EF og 2013/36/EU og forordning (EU) nr. 1093/2010 og om ophævelse af direktiv 2007/64/EF (EUT L 337 af 23.12.2015, s. 35).



D. Videre udvikling

Til trods for de fremskridt, der er gjort med liberalisering af kapitalbevægelserne i EU, er kapitalmarkederne fortsat i vid udstrækning fragmenteret. På grundlag af investeringsplanen for Europa lancerede Kommissionen i september 2015 sit flagskibsinitiativ: [kapitalmarkedsunionen](#). Dette omfatter en række foranstaltninger, der skal bidrage til at skabe et virkeligt integreret indre marked for kapital senest i 2019. En [midtvejsevaluering](#) af handlingsplanen for kapitalmarkedsunionen blev offentliggjort i juni 2017. Desuden arbejder Kommissionen og medlemsstaterne på at fjerne hindringer for grænseoverskridende investeringer, som hører under medlemsstaternes kompetence. Ekspertgruppen om hindringer for den frie bevægelighed for kapital blev nedsat for at undersøge dette spørgsmål. Som opfølgning på arbejdet i ekspertgruppen offentliggjorde Kommissionen i marts 2017 en [rapport](#), der beskriver situationen i medlemsstaterne. I marts 2019 offentliggjorde Kommissionen en [meddelelse](#) med titlen »Kapitalmarkedsunionen: fremskridt med hensyn til at skabe et indre marked for kapital til en stærk Økonomisk og Monetær Union.«

Kommissionen arbejder også på at få de eksisterende bilaterale investeringsaftaler inden for EU ophævet; mange af disse er indgået før de seneste udvidelser af EU. Disse aftaler mellem medlemsstater betragtes af Kommissionen som en hindring for det indre marked, idet de både kolliderer med og overlapper EU's lovgivningsmæssige rammer. For eksempel udelukker voldgiftsordninger, som indgår i bilaterale investeringsaftaler, både de nationale domstole og EU-Domstolen og forhindrer dermed anvendelse af EU-retten. Bilaterale investeringsaftaler kan også medføre en gunstigere behandling af investorer fra visse medlemsstater, som har indgået bilaterale investeringsaftaler inden for EU. Kommissionen offentliggør også årlige [rapporter og undersøgelser](#) om kapitalstrømme inden for EU og i global kontekst.

EUROPA-PARLAMENTETS ROLLE

Europa-Parlamentet har ihærdigt støttet bestræbelserne på at fremme liberaliseringen af kapitalbevægelser. Parlamentet er imidlertid af den opfattelse, at denne liberalisering bør være mere fremskreden inden for EU end over for resten af verden, således at europæiske opsparinger fortrinsvis kanaliseres ind i europæiske investeringer. Ligeledes har Parlamentet påpeget, at denne kapitalliberalisering bør være ledsaget af en fuldstændig liberalisering af finansielle tjenesteydelser og harmonisering på skatteområdet, hvis man ønsker at skabe et integreret europæisk finansmarked. Det var takket være politisk pres fra Parlamentet, at Kommissionen kunne iværksætte lovgivning om harmoniseringen af nationale og grænseoverskridende betalinger.

Parlamentet har støttet lanceringen af kapitalmarkedsunionen. Det vedtog en [beslutning](#), der understregede behovet for lige vilkår mellem deltagere med henblik på at forbedre fordelingen af kapital i EU. I henhold til beslutningen skulle de eksisterende hindringer for grænseoverskridende finansiering fjernes, navnlig for SMV'er, og Den Europæiske Værdipapir- og Markedstilsynsmyndighed (ESMA) skulle have større ansvar for at sikre et ensartet tilsyn. I april 2019 blev Parlamentet enigt om en række [retsakter](#), der skaber byggestenene til en kapitalmarkedsunion.



