



## EU'S FINANSPOLITISKE RAMME

For at sikre stabilitet i Den Økonomiske og Monetære Union er det nødvendigt, at rammen for at undgå uholdbare offentlige finanser er robust. En reform (som led i sixpack), der ændrer stabilitets- og vækstpagten, trådte i kraft ved udgangen af 2011. Endnu en reform, dvs. den mellemstatslige traktat om stabilitet, samordning og styring, herunder den finanspolitiske aftale, trådte i kraft i begyndelsen af 2013. I maj 2013 trådte en forordning om vurdering af udkast til nationale budgetplaner (som led i twopack) i kraft.

### RETSGRUNDLAG

- Artikel 3, 119-144, 136, 219 og 282-284 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF)
- Protokol (nr. 12) om proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud og protokol (nr. 13) om konvergenskriterierne, der er knyttet som bilag til TEUF.

### MÅL

Den Europæiske Unions finanspolitiske arkitektur sigter mod at opbygge en robust og effektiv ramme for koordinering og overvågning af de finanspolitiske tiltag i medlemsstaterne. Reformerne af strukturen fra 2011-2013 er en direkte reaktion på statsgældskrisen, som viste, at der var behov for strengere regler vedrørende de afsmittende virkninger af uholdbare offentlige finanser inden for euroområdet. Den reviderede ramme trækker derfor på erfaringerne fra Den Europæiske Monetære Unions første designfejl og forsøgene på at styrke det vejledende princip om sunde offentlige finanser, der er stadfæstet i artikel 119, stk. 3, i TEUF.

### RESULTATER

#### A. Stabilitets- og vækstpagten

Den primære EU-ret giver det vigtigste juridiske grundlag for stabilitets- og vækstpagten i artikel 121 (om multilateral overvågning) og artikel 126 i TEUF (om uforholdsmæssigt store underskud) og protokol nr. 12 om proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud. I den afledte EU-ret fastsættes det mere detaljeret, hvordan traktatens bestemmelser og procedurer skal gennemføres. Den første pakke om økonomisk styring (sixpack) trådte i kraft den 13. december 2011 og medførte reformer og ændringer af bestemmelserne i stabilitets- og vækstpagten. Den ændrede stabilitets-



og vækstpagt indeholder de vigtigste instrumenter til overvågning af medlemsstaternes finanspolitik (den forebyggende del) og for korrektion af uforholdsmæssigt store underskud (den korrigerende del). Pagten består i sin nuværende form af følgende foranstaltninger:

- Rådets forordning (EF) nr. 1466/97 af 7. juli 1997 om styrkelse af overvågningen af budgetstillinger samt overvågning og samordning af økonomiske politikker, som ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 1055/2005 af 27. juni 2005 og Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1175/2011 af 16. november 2011. Denne forordning udgør den forebyggende del.
- Rådets forordning (EF) nr. 1467/97 af 7. juli 1997 om fremskyndelse og afklaring af gennemførelsen af proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud, som ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 1056/2005 af 27. juni 2005 og Rådets forordning (EU) nr. 1177/2011 af 8. november 2011. Denne forordning udgør den korrigerende del.
- Forordning (EU) nr. 1173/2011 af 16. november 2011 om en effektiv håndhævelse af budgetovervågningen i euroområdet.

»Adfærdskodeksen«, som er en udtalelse fra Det Økonomiske og Finansielle Udvalg (udvalg i Rådet for Økonomi og Finans), indeholder specifikationer om gennemførelsen af stabilitets- og vækstpagten og retningslinjer om formatet og indholdet af stabilitets- og konvergensprogrammer. Selv om »adfærdskodeksen« formelt ligger under en forordnings niveau, bevirker det forhold, at den specificerer, hvordan stabilitets- og konvergensprogrammerne gennemføres i praksis, at den er af stor betydning. Dens seneste opdatering, der blev vedtaget af Det Økonomiske og Finansielle Udvalg den 15. maj 2017, indeholder specifikationer om fleksibilitet inden for de eksisterende regler i stabilitets- og vækstpagten (via såkaldte investerings- og strukturreformklausuler og via en matrix, som specificerer økonomisk gode og dårlige tider inden for stabilitets- og vækstpagtens forebyggende del). Disse specifikationer er baseret på en »fælles vedtaget holdning til fleksibilitet inden for rammerne af stabilitets- og vækstpagten«, som godkendt af Det Økonomiske og Finansielle Udvalg (EFC) i november 2015 og af Økofinrådet i februar 2016. Udgangspunktet for drøftelserne var Kommissionens meddelelse om fleksibilitet fra januar 2015. Den nuværende udgave af »adfærdskodeksen« indeholder desuden to udtalelser fra EFC, der sætter større fokus på udgiftsbenchmarket, mens indikatoren for den strukturelle balance fortsat er en væsentlig del af rammen for den finanspolitiske overvågning.

## 1. Stabilitets- og vækstpagtens forebyggende del

Formålet med den forebyggende del er at sikre sunde offentlige finanser med multilateral overvågning baseret på artikel 121 i TEUF. Den ændrede forordning (EF) nr. 1466/97 og den nye forordning (EU) nr. 1173/2011 udgør det sekundære retsgrundlag.

Et centralt begreb i overvågningen og vejledningen er den landespecifikke mellemfristede budgetmålsætning. Hvert lands mellemfristede budgetmålsætning skal være i et interval på mellem -1 % af BNP og balance eller overskud, korrigeret for cykliske effekter og midlertidige engangsforanstaltninger. Dette mål skal revideres hvert tredje år, eller når der gennemføres større strukturreformer, som har indvirkning på



budgetstillingen. De vigtigste instrumenter i den forebyggende del af stabilitets- og vækstpagten er stabilitets- og konvergensprogrammerne.

#### Stabilitets- og konvergensprogrammer

**Forelæggelse:** Som led i den multilaterale overvågning i henhold til artikel 121 i TEUF skal hver medlemsstat i april hvert år forelægge et stabilitetsprogram (for så vidt angår medlemsstaterne i euroområdet) eller et konvergensprogram (for så vidt angår medlemsstaterne uden for euroområdet) for Kommissionen og Rådet. Stabilitetsprogrammerne skal bl.a. indeholde den mellemfristede budgetmålsætning, tilpasningslinjen dertil og en scenarieanalyse, der undersøger virkningerne af forandringer i de centrale underliggende økonomiske antagelser om budgetstillingen. Grundlaget for beregningerne skal være de mest sandsynlige makroøkonomiske (eller mere forsigtige) scenarier. Disse programmer offentliggøres.

**Vurdering:** Rådet vurderer programmerne på grundlag af en vurdering fra Kommissionen og EFC. De fremskridt, der er gjort for at opnå den mellemfristede budgetmålsætning, vil især blive undersøgt. Et nyt element i den ændrede stabilitets- og vækstpagt er den eksplicite hensyntagen til udviklingen af udgifter indeholdt i vurderingen.

**Udtalelse:** Rådet vedtager på grundlag af en henstilling fra Kommissionen og efter høring af EFC en udtalelse om programmet. Rådet kan i sin udtalelse anmode medlemsstaterne om at tilpasse programmet. Udtalelsen udgør en integrerende del af de landespecifikke henstillinger, som vedtages af Rådet ved udgangen af hvert europæisk semester.

**Overvågning:** Kommissionen og Rådet overvåger gennemførelsen af stabilitets- eller konvergensprogrammerne.

**Tidlig varsling:** I tilfælde af større afvigelser fra den tilsigtede tilpasning til den mellemfristede budgetmålsætning udsteder Kommissionen et varsel til den pågældende medlemsstat i overensstemmelse med artikel 121, stk. 4, i TEUF (artikel 6 og 10 i den ændrede forordning (EF) nr. 1466/97). Dette varsel udstedes i form af en henstilling fra Rådet med anmodning om, at de nødvendige politiske justeringer foretages af den pågældende medlemsstat.

**Sanktioner:** For medlemsstaterne i euroområdet indeholder den ændrede stabilitets- og vækstpagt ligeledes muligheden for at pålægge sanktioner i form af deponering af et rentebærende beløb svarende til 0,2 % af det foregående års BNP, hvis den pågældende medlemsstat ikke træffer passende justeringsforanstaltninger. Der kan også gives bøder for manipulation af oplysninger om gæld eller underskud.

**Det europæiske semester:** Forelæggelse og vurdering af stabilitets- eller konvergensprogrammerne udgør en del af det europæiske semester, som er en bredere proces for økonomipolitisk samordning inden for EU, og som omfatter den forebyggende del af stabilitets- og vækstpagten.

## 2. Stabilitets- og vækstpagtens korrigerende del

Procedure i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud



Formålet med proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud er at forhindre uforholdsmæssigt store underskud og sikre, at de korrigeres hurtigt. Proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud er reguleret ved artikel 126 i TEUF, protokol (nr. 12) knyttet til traktaten og den ændrede forordning (EF) nr. 1467/97 samt den nye forordning (EU) nr. 1173/2011.

Ifølge den ændrede stabilitets- og vækstpagt udløses proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud af underskudskriteriet eller gældskriteriet:

- Underskudskriteriet: Et offentligt underskud, der overstiger referenceværdien på 3 % af bruttonationalproduktet (BNP) i markedspriser, anses for uforholdsmæssigt stort
- Gældskriteriet: Gælden er højere end 60 % af BNP, og målet for den årlige gældsreduktion på 1/20 af den gæld, der overstiger tærskelværdien på 60 %, er ikke blevet nået i løbet af de seneste tre år.

Den ændrede forordning indeholder desuden bestemmelser, der tydeliggør, at hvis et underskud er større end den angivne referenceværdi, vil det blive betragtet som ekstraordinært (som følge af en usædvanlig begivenhed eller en alvorlig økonomisk konjunkturedgangsperiode osv.) eller midlertidigt (når prognoserne viser, at underskuddet vil falde under referenceværdien efter afslutningen af den usædvanlige begivenhed eller konjunkturedgangsperioden).

Artikel 126, stk. 3-6, i TEUF indeholder bestemmelser om proceduren for at vurdere og træffe beslutning om et uforholdsmæssigt stort underskud. Kommissionen udarbejder en rapport, hvis en medlemsstat ikke opfylder kravene i forbindelse med mindst et af de to kriterier, eller hvis der er risiko herfor. EFC afgiver udtalelse om denne rapport. Hvis Kommissionen finder, at der er (eller eventuelt kan opstå) et uforholdsmæssigt stort underskud i en medlemsstat, skal den afgive en udtalelse til den pågældende medlemsstat og underrette Rådet herom. Rådet fastslår på grundlag af et forslag fra Kommissionen, om der foreligger et uforholdsmæssigt stort underskud (artikel 126, stk. 6, i TEUF), og efterfølgende vedtager det på grundlag af en henstilling fra Kommissionen en henstilling, som det retter til den pågældende medlemsstat (artikel 126, stk. 7, i TEUF), for at den skal bringe denne situation til ophør, idet det fastsætter en frist på højst seks måneder. Konstaterer Rådet, at dets henstilling ikke er fulgt op af sådanne foranstaltninger, kan det offentliggøre sin henstilling (artikel 126, stk. 8, i TEUF). Undlader medlemsstaten fortsat at efterkomme Rådets henstillinger, kan Rådet pålægge medlemsstaten inden for en bestemt frist at træffe de nødvendige foranstaltninger (artikel 126, stk. 9, i TEUF).

Sanktioner: Proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud indeholder også sanktionsmuligheder i tilfælde af manglende overholdelse (artikel 126, stk. 11, i TEUF). For medlemsstaterne i euroområdet er denne sanktion som regel en bøde, der består af en fast komponent (0,2 % af BNP) og en variabel komponent (højst 0,5 % af BNP for begge komponenter tilsammen).

Forordning (EU) nr. 1173/2011 om en effektiv håndhævelse af budgetovervågningen i euroområdet indeholder yderligere sanktionsmuligheder over for medlemsstaterne i euroområdet. Sanktionerne pålægges i forskellige faser af proceduren i forbindelse



med uforholdsmæssigt store underskud og medfører deponering af et ikke-rentebærende beløb svarende til 0,2 % og en bøde svarende til 0,2 % af det foregående års BNP. Samme forordning indeholder ligeledes sanktioner for statistisk manipulation.

## **B. Den finanspolitiske aftale**

På Det Europæiske Råds møde i marts 2012 blev den mellemstatslige traktat om stabilitet, samordning og styring i Den Økonomiske og Monetære Union, hvoraf den finanspolitiske aftale udgør den finanspolitiske del, undertegnet af alle medlemsstater undtagen Storbritannien og Tjekkiet (Kroatien undertegnede ikke traktaten hverken forud for eller efter sin tiltrædelse af EU den 1. juli 2013). I henhold til den finanspolitiske aftale skal reglen om budgetbalance (den gyldne regel) — med en nedre grænse for det strukturelle underskud på 0,5 % af BNP (hvis den offentlige gæld er under 60 % af BNP, fastsættes denne nedre grænse til 1 % af BNP) — stadfæstes i national lovgivning, helst på forfatningsniveau (gældsbremse). Medlemsstaterne kan rejse sager mod andre medlemsstater ved EU-Domstolen, hvis denne regel ikke gennemføres korrekt. Supplerende bestemmelser omfatter bl.a. automatisk udløsning af korrektionsmekanismen og håndhævede regler for lande, der er underlagt proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud. Hertil kommer, at finansiel bistand fra den europæiske stabilitetsmekanisme kun ydes til de medlemsstater, som har undertegnet den finanspolitiske aftale.

## **C. Yderligere reformer til styrkelse af den økonomiske styring i euroområdet**

Reformerne af den økonomiske styring i Unionen fra 2011-2013 og de finanspolitiske rammer omfatter, foruden de ændrede regler for stabilitets- og vækstpagten og den mellemstatslige TSSS, to forordninger, der har til formål yderligere at styrke den økonomiske styring i euroområdet (twopack):

- forordning (EU) nr. 473/2013 af 21. maj 2013 om fælles bestemmelser om overvågning og evaluering af udkast til budgetplaner og til sikring af korrektion af uforholdsmæssigt store underskud i medlemsstaterne i euroområdet og
- forordning (EU) nr. 472/2013 af 21. maj 2013 om skærpelse af den økonomiske og budgetmæssige overvågning af medlemsstater, der har eller er truet af alvorlige vanskeligheder med hensyn til deres finansielle stabilitet i euroområdet.

De vigtigste elementer i den første forordning er at indføre fælles budgetmæssige tidsfrister for alle medlemsstaterne i euroområdet og regler for Kommissionens overvågning og evaluering af medlemsstaternes budgetplaner. I tilfælde af alvorlig overtrædelse af stabilitets- og vækstpagtens regler kan Kommissionen kræve, at planerne revideres. Den fastsætter desuden, at de medlemsstater i euroområdet, for hvilke der er indledt en procedure i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud, skal fremlægge et økonomisk partnerskabsprogram med en detaljeret beskrivelse af de politiske foranstaltninger og strukturreformer, der er nødvendige for at sikre en effektiv og varig afhjælpning af det uforholdsmæssigt store underskud. Rådet vedtager efter forslag fra Kommissionen udtalelser om det økonomiske partnerskabsprogram.

Den anden forordning vedrører de medlemsstater, der oplever eller er i risiko for at havne i alvorlige vanskeligheder for så vidt angår deres finansielle stabilitet. Den



fastsætter bestemmelser for øget overvågning, finansiel støtte og overvågning efter programmets gennemførelse (så længe minimum 75 % af den modtagne finansielle støtte ikke er blevet tilbagebetalt).

## **EUROPA-PARLAMENTETS ROLLE**

Europa-Parlamentet er medlovgiver med hensyn til fastsættelse af detaljerede regler for multilateral overvågning (artikel 121, stk. 6, i TEUF) og høres om afledt lovgivning til gennemførelse af proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud (artikel 126, stk. 14, i TEUF). Den ændrede stabilitets- og vækstpagt indeholder et nyt instrument, nemlig den økonomiske dialog, der sikrer Parlamentet en fremtrædende rolle i de nuværende finanspolitiske rammer. Heri står, at Parlamentets kompetente udvalg kan indbyde formanden for Rådet, Kommissionen, formanden for Det Europæiske Råd, formanden for Eurogruppen og om nødvendigt en medlemsstat til at deltage i drøftelserne. Parlamentet underrettes også regelmæssigt om anvendelsen af reglerne. Endvidere skal Kommissionens beføjelser til at pålægge yderligere rapporteringskrav inden for rammerne af den nye forordning om overvågning og evaluering af udkast til budgetplaner og sikring af korrektion af uforholdsmæssigt store underskud i medlemsstaterne i euroområdet nu revideres hvert tredje år, hvor Parlamentet eller Rådet vil have mulighed for at tilbagekalde dem.

Jost Angerer  
05/2019

