



15. januar 2018

---

## Grund- og nærhedsnotat: Indskrivning af finanspagten i EU-retten - Forslag til Rådets direktiv om bestemmelser til styrkelse af den finanspolitiske ansvarlighed og den mellemfristede budgetmæssige udvikling i medlemsstaterne

KOM (2017) 824

### 1. Resumé

*Kommissionen har 6. december 2017 fremlagt forslag til et direktiv, som indskriver finanspagtens centrale dele i EU-retten. Direktivet gælder eurolandene, og er åbent for ikke-eurolande, som ønsker at deltage. Direktivet svarer i vid udstrækning til finanspagten, men omfatter også en række nye (styringsmæssige) tiltag. Direktivet indebærer særligt, at følgende skal være afspejlet i landenes nationale lovgivning:*

*En mellemfristet målsætning for den strukturelle saldo og en form for udgiftslofter. Ved væsentlige afvigelser skal en automatisk korrektionsmekanisme træde i kraft. Målsætningerne eller tilpasningen henimod disse kan dog afviges midlertidigt i tilfælde af ekstraordinære omstændigheder og ved visse store strukturreformer.*

*Landene skal udpege uafhængige finanspolitiske råd, som vurderer efterlevelsen af reglerne. Landene skal desuden have et følg-eller-forklar-princip, som forpligter myndighederne til enten at følge rådets anbefalinger eller offentligt at forklare, hvorfor man ikke følger dem.*

*En vedtagelse af direktivforslaget (som i nuværende version afviger fra finanspagten på nogle punkter) kan medføre behov for tilpasning af dansk lovgivning (særligt budgetloven og loven om De Økonomiske Råd), hvilket skal afklares nærmere. Forslaget kan have positive økonomiske konsekvenser - i det omfang integrering i EU-retten gør reglerne enklere og styrker Rådets og Kommissionens mulighed for at håndhæve reglerne - idet sunde og holdbare offentlige finanser i EU-landene generelt, herunder efterlevelse af mellemfristede mål for de offentlige finanser og dermed lavere underskud, gæld og renter, understøtter vækst og beskæftigelse i EU og i Danmark. Der ventes ingen eller begrænsede statsfinansielle konsekvenser af forslaget og ingen erhvervs-mæssige konsekvenser.*

*Regeringen støtter principielt, at finanspagten integreres i EU-retten, for at sikre konsoliderede og effektive fælles regler. Regeringen lægger vægt på, at der også fremover er fleksibilitet ift. de struktursaldometoder, der gælder i nationale budgetlove. Kommissionens forslag indebærer ikke præcise eksplicitte krav på dette punkt.*

### 2. Baggrund

Kommissionen har ved KOM(2017)824 af 6. december 2017 fremsendt forslag til ”Rådets direktiv om bestemmelser til styrkelse af den finanspolitiske ansvarlighed

og den mellemfristede budgetmæssige udvikling i medlemsstaterne”, som indebærer at finanspagtens centrale dele indskrives i EU-retten. Forslaget er en del af Kommissionens pakke med forslag om videreudvikling af ØMU'en. Det er oversendt til Rådet i dansk sprogversion 11. december 2017. Forslaget er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 126.14. Rådet træffer under denne artikel afgørelse efter en særlig lovgivningsprocedure med enstemmighed efter høring af Europa-Parlamentet og ECB.

Finanspagten blev vedtaget i 2012 for at styrke de finanspolitiske regler i lyset af krisen. På et møde i december 2011 lykkedes det ikke Det Europæiske Råd at nå til enighed om finanspagten som en del af EU-retten. Som følge heraf valgte de EU-lande, der ønskede at forpligte sig, at gøre dette på et mellemstatsligt grundlag. Finanspagten er således en mellemstatslig traktat udenfor EU-lovgivningen indgået mellem eurolandene, Danmark, Bulgarien og Rumænien. Finanspagten indgår i den bredere Traktat om Stabilitet, Samordning og Styring i ØMU'en (TSCG), som også er ratificeret af Sverige, Ungarn og Polen – disse tre lande har dog valgt ikke at deltage i den frivillige del af TSCG, som vedrører finanspagten og dens implementering i national lovgivning.

Finanspagten indebærer, at de deltagende lande senest i 2013 skulle indføre følgende i national lovgivning: 1) En budgetbalanceregel, som siger, at det årlige strukturelle offentlige underskud skal overholde landets mellemfristede budgetmål i medfør af Stabilitets- og Vækstpagten (MTO) med en grænse på som udgangspunkt -0,5 pct. af BNP (dog -1,0 pct. af BNP for lande med lav gæld og uden holdbarhedsproblemer). Dog kan der afviges fra reglen i tilfælde af exceptionelle omstændigheder; 2) en korrektionsmekanisme, som skal sikre automatiske stramninger af finanspolitikken, hvis der afviges væsentligt fra budgetbalancereglen; og 3) et nationalt uafhængigt finanspolitisk råd, der overvåger overholdelsen af reglerne samt et følg-eller-forklar-princip, som forpligter myndighederne til enten at efterleve de anbefalinger, som det uafhængige råd kommer med eller offentligt at forklare, hvorfor man ikke følger dem. Princippet gælder specifikt budgetbalance-reglens korrektionsmekanisme og bestemmelserne om exceptionelle omstændigheder.

Danmark gennemførte transponeringen<sup>1</sup> (dvs. implementeringen i national lovgivning) i 2012 ved at indføre budgetloven og ændre loven om De Økonomiske Råd (DØR).

Det blev ved indgåelsen af finanspagten aftalt, at der senest 5 år efter traktatens ikrafttrædelse, dvs. senest 1. januar 2018, skulle tages skridt med henblik på at integrere de centrale dele af TSCG i EU-retten. Dette fremgår af TSCG artikel

---

<sup>1</sup> Kommissionen fik til opgave at vurdere deltagerlandenes transponering af finanspagten. Kommissionen påbegyndte vurderingen i 2014 og fremlagde 22. februar 2017 sin endelige rapport. Rapporten konkluderede, at alle lande, herunder Danmark, havde transponeret finanspagten tilfredsstillende, om end nogle lande (Grækenland, Luxembourg, Slovenien, Spanien og Belgien) ville skulle lave visse yderligere justeringer af national lovgivning og procedurer.

16<sup>2</sup>. Kommissionens direktivforslag af 6. december 2017 sigter på at opfylde denne artikel.

### 3. Formål og indhold

Kommissionen angiver, at direktivforslaget tjener en række formål. For det første opnås en simplere lovgivning, idet der er overlap mellem finanspagten og eksisterende EU-lovgivning. For det andet styrker det Kommissionens og Rådets mulighed for at overvåge implementeringen og håndhævelsen af finanspagtens regler. For det tredje smidiggør det videreudvikling af det fælles finanspolitiske regelsæt, hvis reglerne er samlet under EU-retten. Og for det fjerde styrker det den demokratiske ansvarlighed og legitimitet, at reglerne bringes ind under EU-retten.

Nedenfor gennemgås de enkelte elementer i direktivforslaget, som skal implementeres i nationale bestemmelser senest 30. juni 2019. Der henvises til tabel 1 for en oversigt over forskellene mellem de gældende regler i finanspagten og de foreslåede regler i direktivet.

Landene skal have en **mellemløstet målsætning for den strukturelle saldo**, som skal være konsistent med den nedre grænse for det enkelte lands mellemløstede struktursaldomål (MTO) under den forebyggende del af Stabilitets- og Vækstpagten.

Landene skal have en form for **udgiftslofter**, konkret en mellemløstet målsætning for et mål for væksten i de offentlige udgifter fratrukket eventuelle diskretionære finanspolitiske tiltag, som øger de offentlige indtægter. Denne målsætning skal fastsættes, når en ny regering tiltræder og skal efterleves i hele regeringsperioden. Målsætningen skal desuden være i overensstemmelse med den mellemløstede målsætning for struktursaldoen. Derudover er den krævede udgiftsmålsætning ikke nærmere defineret, hvilket kan efterlade plads til en vis fortolkning.

Målsætningerne for struktursaldoen og de offentlige udgifter eller tilpasningsstien henimod disse skal efterleves af de årlige finanslove. Kravene kan dog midlertidigt lempes i henhold til EU-reglerne om fleksibilitet for strukturreformer, hvis der gennemføres **større strukturreformer**, som har en konstaterbar positiv indvirkning på de offentlige finanser på langt sigt.

Ved væsentlige afvigelser fra de mellemløstede målsætninger, skal en automatisk **korrektionsmekanisme** træde i kraft, som indebærer pligt til at gennemføre tiltag mhp. at korrigere afvigelsen indenfor en fast periode.

I tilfælde af **ekstraordinære omstændigheder** (såsom en naturkatastrofe eller et alvorligt økonomisk tilbageslag i EU eller euroområdet) - som ligger udenfor sta-

---

<sup>2</sup> TSCG artikel 16: "Senest inden fem år efter datoen for denne traktats ikrafttrædelse skal der på grundlag af en vurdering af erfaringen med dens gennemførelse tages de nødvendige skridt i overensstemmelse med traktaten om Den Europæiske Union og traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde med henblik på at indarbejde denne traktats indhold i Den Europæiske Unions retlige rammer."

tens kontrol, og som har afgørende virkning på de offentlige finanser - kan der afvigtes midlertidigt fra de mellemfristede målsætninger eller tilpasningsstien henimod disse, såfremt afvigelsen ikke bringer den mellemfristede finanspolitiske holdbarhed i fare.

Landene skal udpege **uafhængige finanspolitiske råd** (i stil med De Økonomiske Råd i Danmark), som overvåger overholdelsen af reglerne. Rådet skal vurdere:

- *bensigtsmæssigheden af de mellemfristede målsætninger* pba. de underliggende økonomiske prognoser, planlagte udgifter og indtægter samt strukturreformer
- *overholdelsen af de mellemfristede målsætninger* og risiko for alvorlige afvigelser
- forekomster eller ophør af *ekstraordinære omstændigheder*, jf. ovenfor.
- gennemførelsen af *korrektioner af væsentlige afvigelser*

Det uafhængige råd skal: have retlig status, ikke modtage instrukser, bestå af medlemmer udpeget gennemsigtigt på basis af erfaring og kvalifikationer, råde over passende og stabile ressourcer samt have omfattende og rettidig adgang til oplysninger, som er relevante for dets opgaver.

Landene skal have et **følg-eller-forklar** princip, som forpligter myndighederne til enten at følge de anbefalinger, som det uafhængige råd kommer med, eller offentligt at forklare, hvorfor man ikke følger dem.

#### *Eurolande og ikke-eurolande*

Direktivforslaget gælder for alle eurolande. Det er derudover muligt for ikke-eurolande frivilligt at tilslutte sig det, på samme måde som Danmark har tilsluttet sig finanspagten. Ikke-eurolande som ønsker at være omfattet af direktivet skal notificere Kommissionen om dette, hvorefter direktivet vil være gældende for det pågældende land fra den dato, hvor landet ønsker det.

#### *Forslagets relation til finanspagten*

Direktivforslagets bestemmelser indebærer visse afvigelser fra finanspagten. Hovedforskellene er oplyst i tabel 1.

Derudover omhandler direktivforslaget ikke de dele af finanspagten/TSCG, som ligger ud over bestemmelserne om budgetbalanceregler, korrektionsmekanismer og uafhængige finanspolitiske råd. Disse øvrige dele af TSCG drejer sig fx om styrkede rapporteringskrav i form af indsendelse af økonomiske partnerskabsprogrammer for lande med henstillinger, styrkede stemmeregler for eurolande i sager om EDP-henstillinger, regler for afholdelse af eurotopmøder og koordinering af statsgældsudstedelser. Kommissionen stiller ikke forslag om disse øvrige bestemmelser integration i EU-retten, da de enten allerede vurderes at være dækket af eksisterende EU-lovgivning (bl.a. two-pack'en for eurolande), vurderes at ville kræve traktatændringer eller vurderes at være uegnede til EU-retten. Gyldigheden af de bestemmelser, som direktivet ikke integrerer i EU-retten, påvirkes ikke af direktivet.

Tabel 1

## Hovedforskelle mellem direktivforslaget og finanspagten

Finanspagten	Direktivforslaget
Efterlevelse af budgetbalancereglen skal vurderes på baggrund af struktursaldoen og en analyse af væksten i de offentlige udgifter fraregnet eventuelle diskretionære finanspolitiske tiltag på indtægtssiden. Der er dog <u>ingen krav om formelle udgiftslofter</u> .	<u>Formelt krav om en form for flerårige udgiftslofter</u> , som løber over en regeringsperiode, konkret en mellemfristet målsætning for et mål for væksten i de offentlige udgifter fratrukket eventuelle diskretionære finanspolitiske tiltag, som øger de offentlige indtægter
En <u>fast nedre grænse for det mellemfristede mål</u> for struktursaldoen på -0,5 pct. af BNP, dog -1,0 pct. af BNP for lande med lav gæld og lav holdbarhedsrisiko. Derudover skal det nationale mellemfristede mål for struktursaldoen være konsistent med de generelle rammer for MTO'er under Stabilitets- og Vækstpagten.	<u>Ingen fast nedre grænse for det mellemfristede mål</u> for struktursaldoen. Det nationale mellemfristede mål for struktursaldoen skal dog være konsistent med de generelle rammer for MTO'er under Stabilitets- og Vækstpagten.
<u>Strukturreformer er ikke nævnt eksplicit</u> . Kommissionen har dog tidligere fastslået, at de eksisterende EU-regler om fleksibilitet for strukturreformer gælder i finanspagten, som følge af finanspagtens formuleringer om overensstemmelse med EU-retten.	Nævner <u>eksplicit mulighed for fleksibilitet for strukturreformer</u> , dvs. at man kan afvige midlertidigt fra sit MTO eller tilpasningsstien henimod MTO (og de tilsvarende udgiftslofter), hvis man gennemfører større strukturreformer med direkte positive effekter på de offentlige finanser på langt sigt.
<u>Det uafhængige råds mandat</u> skal omfatte vurderinger af: - aktivering af korrektionsmekanismen - gennemførelse af korrektionsmekanismen - aktivering, forlængelse og afslutning af klausulen om ekstraordinære omstændigheder	Direktivet indeholder samme krav til rådets mandat som finanspagten, men <u>kræver yderligere vurderinger af</u> : - hensigtsmæssigheden af de mellemfristede målsætninger for struktursaldoen og udgiftsvæksten, herunder troværdigheden af de underliggende økonomiske prognoser, detaljeringsgraden af planlagte indtægter og udgifter og potentielle effekter af større reformer.
<u>Følg-eller-forklar-princippet</u> omfatter det uafhængige råds anbefalinger om aktivering af korrektionsmekanismen, gennemførelse af korrektionsmekanismen og ekstraordinære omstændigheder.	Direktivet indeholder samme krav til <u>følg-eller-forklar-princippet</u> som finanspagten, men princippet skal, som følge af det uafhængige råds bredere mandat, <u>også omfatte rådets vurderinger af hensigtsmæssigheden af de mellemfristede målsætninger for struktursaldoen og udgiftsvæksten</u> .

Kilde: TSCG og Kommissionens forslag til direktiv (KOM(2017)824)

#### 4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet skal høres i henhold til TEUF artikel 126.14.

Europa-Parlamentet har flere gange<sup>3</sup> opfordret til, at indholdet af TSCG indarbejdes i EU-traktaten med henvisning til legitimitet og demokratisk ansvar.

Sagen skal behandles i komitéerne for Konstitutionelle Anliggender, Økonomi og Valuta samt Beskæftigelse og Sociale Anliggender.

#### 5. Nærhedsprincippet

Kommissionen angiver, at målet om at styrke den finanspolitiske ansvarlighed ved at fastlægge mere bindende mål for den mellemfristede budgetmæssige udvikling

<sup>3</sup> Europa-Parlamentets beslutning af 12. december 2013 om konstitutionelle problemer i forbindelse med forvaltning på flere niveauer i Den Europæiske Union (P7\_TA(2013)0598) og beslutning af 24. juni 2015 om gennemgang af rammerne for økonomisk styring: status og udfordringer (P8\_TA(2015)0238).

på nationalt plan, ikke i tilstrækkelig grad kan opfyldes af medlemsstaterne og derfor bedre kan nås på EU-plan.

Den danske regering er enig i, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet. Sunde offentlige finanser i EU-landene er både til gavn for landet selv og de øvrige EU-lande og et fælles regelsæt er nødvendigt for at sikre tilstrækkelige, ensartede og mere troværdige finanspolitiske rammer.

## 6. Gældende dansk ret

Danmark har allerede implementeret finanspagten, som langt hen ad vejen svarer til Kommissionens direktivforslag. Finanspagtens krav om en budgetbalanceregel og korrektionsmekanisme er implementeret i budgetloven (lov nr. 547 af 18. juni 2012). Budgetloven fastlægger også regler om flerårige udgiftslofter, som ikke er et krav ifølge finanspagten. Budgetlovens udgiftslofter fastsættes løbende 4 år frem i nutidspriser og omregnes ved hver ny finanslov til det nye budgetårs priser. Finanspagtens krav om uafhængig overvågning er implementeret i loven om De Økonomiske Råd og Det Miljøøkonomiske Råd (lovbekendtgørelse nr. 181 af 13. februar 2017).

## 7. Konsekvenser

### *Lovgivningsmæssige konsekvenser*

En vedtagelse af direktivforslaget kan medføre behov for tilpasning af dansk lovgivning.

Det vil særligt skulle undersøges nærmere, om den danske budgetlovs eksisterende flerårige udgiftslofter opfylder direktivforslagets nye krav til mål for udgiftsvæksten, og om der vil være behov for justering af mandatet for De Økonomiske Råd og af det eksisterende danske følg-eller-forklar-princip. Dette vil bl.a. skulle afventte kommende EU-forhandlinger herom, og nærmere information om den konkrete tolkning, som Kommissionen vil anlægge.

### *Økonomiske konsekvenser*

Sikring af sunde og holdbare offentlige finanser i EU-landene generelt, herunder efterlevelse af mellemfristede mål for de offentlige finanser og dermed lavere underskud, gæld og renter, understøtter vækst og beskæftigelse i EU og i Danmark. Integrering af finanspagten i EU-retten kan fremme dette ved at gøre det samlede regelsæt enklere og styrke mulighederne for at gennemføre regelsættet.

Der ventes ingen eller meget begrænsede statsfinansielle konsekvenser af forslaget.

Forslaget vurderes ikke at have nogen erhvervsøkonomiske konsekvenser.

## 8. Høring

Forslaget er ikke sendt i ekstern høring.

### **9. Generelle forventninger til andre landes holdninger**

Der er endnu ikke kendskab til andre landes konkrete holdninger. Der må dog generelt ventes opbakning til integrering af finanspagten i EU-retten i en eller anden form, idet dette princip allerede er aftalt mellem de lande, som deltager i TSCG. Nogle lande må ventes at lægge vægt på, at indskrivningen af finanspagten i EU-retten ikke i praksis giver anledning til lempeligere eller strammere regler.

### **10. Regeringens foreløbige generelle holdning**

Regeringen støtter principielt, at finanspagten integreres i EU-retten, da det vil kunne gøre det samlede regelsæt simplere og mere strømlinet samt mulighederne for at gennemføre reglerne.

Finanspagten er en vigtig del af styrkelsen af de fælles finanspolitiske regler i lyset af krisen, herunder ift. at styrke den finanspolitiske disciplin samt holdbarheden og troværdigheden af den økonomiske politik i de enkelte EU- og eurolande.

Regeringen lægger vægt på, at der også fremover, som det er tilfældet i finanspagten, skal være fleksibilitet ift. de struktursaldometoder, der gælder for nationale budgetlove. Kommissionens forslag indebærer ikke umiddelbart præcise eksplícite krav på dette punkt.

### **11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg**

Sagen om Kommissionens direktivforslag om integration af finanspagten i EU-retten er ikke tidligere forelagt Europaudvalget.

Sagen vedr. finanspagten blev forelagt Europaudvalget til forhandlingsoplæg 20. januar 2012 i forbindelse med ECOFIN 24. januar 2012. Der henvises til samlenotat om sagen oversendt 19. januar 2012.