



Finansudvalget og Europaudvalget

EU-konsulenten

EU-note

Til: Udvalgenes medlemmer
Dato: 8. februar 2018

Kontaktperson:
Morten Knudsen
Lokal nr: 3695

Debat om ØMU'ens nærmeste fremtid er i gang

Sammenfatning

Debatten om den økonomiske og monetære unions fremtid er i fuld gang i mange EU-lande. Macron og den tyske kansler Angela Merkel har lovet en fælles fransk-tysk plan for ØMU'ens fremtid til marts og Europa-Kommissionen har spillet ud den 6. december 2017 med den første række af konkrete forslag i en ØMU-pakke, som især lægger op til en stærkere finanspolitisk styring i EU.

Kommissionen lægger op til en aftale om fremtidens ØMU på det særlige topmøde for EU-landenes stats- og regeringschefer, der finder sted i Sibiu i Rumænien på Europadagen den 9. maj 2019.

De 27 EU-landes stats- og regeringschefer vil i løbet af foråret tage hul på store og besværlige samtaler om, hvordan fremtidens EU skal indrettes uden Storbritannien. Centralt for disse drøftelser bliver, hvordan Den økonomiske og Monetære union (ØMU) kan reformeres, så de 27 tilbageværende EU-lande står bedre rustet til at håndtere fremtidige økonomiske kriser både, politisk, økonomisk og institutionelt.

Debatten om fremtidens ØMU er allerede skudt i gang fra flere sider. Frankrigs præsident Emmanuel Macron fremlagde i en tale på Sorbonne Universitet

den 26. september 2017 sine visioner om bl.a. oprettelsen af en stilling som EU økonomi- og finansminister og et særlig eurolandebudget. Macron og den tyske kansler Angela Merkel har lovet en fælles fransk-tysk plan for ØMU's fremtid til marts. Men også Europa-Kommissionen har spillet ud. Kommissionen udsendte således allerede den 31. maj 2017 et debatoplæg om en styrket økonomiske og monetære union i EU som led i den debat om EU's fremtid efter Brexit, som Kommissionen lancerede den 1. marts 2017 med hvidbogen om EU's fremtid.

Debatoplægget blev fulgt op den 6. december 2017 med den første række af forslag i en ØMU-pakke, som især lægger op til en stærkere finanspolitisk styring i EU¹. EU-kommissær med ansvar for euroen, Valdis Dombrovskis, kaldte ved præsentationen pakken for det mest betydningsfulde forslag fremsat af den siddende kommission.

Kommissionen foreslår med pakken bl.a.:

- at indskrive finanspagten i EU-retten
- at omdanne eurolandenes mellemstatslige krisefond (ESM) til en fælles valutafond (EMF) inden for EU-rettens rammer
- at indføre en særlig eurobudgetlinje i EU's budget, som skal kunne anvendes ved store økonomiske chok i et euroland
- at EU skruer op for EU-støtten til strukturreformer i landene, som bl.a. skal være med til at gøre ikke-eurolande klar til at komme med i euroen, og at man
- opretter en stilling som europæisk økonomi- og finansminister.

De vigtigste af initiativerne i Kommissionens ØMU-udspil vil blive gennemgået kort i det følgende².

¹ Selv om finanspolitikken hovedsageligt er et nationalt anliggende, er det vigtigt for EU som helhed, at medlemslandene ikke fører en finanspolitik, der truer den makroøkonomiske stabilitet og skaber usikkerhed om pengepolitikken. EU har derfor i dag en række finanspolitiske regler, som bl.a. er forankret i Stabilitets- og Vækstpagten, Finanspagten og EU-lovgivning såsom den såkaldte six-pack og two-pack, som skal sikre, at de enkelte EU-lande har sunde og holdbare offentlige finanser.

² Notatet bygger på følgende dokumenter: Kom(2017)821, Kom(2017)822, Kom(2017)823, Kom(2017)824, Kom(2017)825, Kom(2017)826 og Kom(2017)827.

Baggrund

EU-landenes stats- og regeringschefer bestilte i juni 2012 en køreplan for, hvordan EU bedst kan ruste ØMU'en til fremtiden. I juni 2015 kom der svar i form af den såkaldte fempræsidentrapport udarbejdet af formændene for Kommissionen, Det Europæiske Råd, ECB, eurogruppen og Europa-Parlamentet. Rapporten fastsatte en langsigtet vision for en gradvis opbygning af en stærkere ØMU.

Første etape, som blev påbegyndt i 2015, har bl.a. styrket EU-landenes samordning af den økonomiske politik gennem et reformeret europæisk semester samt nationale produktivetsråd og et rådgivende europæisk finanspolitisk råd, som kan understøtte bedre styring af økonomien i EU. Derudover skal bankunionen gøres færdig med bl.a. en fælles europæisk indskydergarantiordning, som stadig er under forhandling i Råd og Europa-Parlamentet,

Anden etape, der løber i perioden 2017-2025, skal færdiggøre ØMU'ens institutionelle arkitektur. Rapporten lægger bl.a. op til at oprette en finanspolitisk union med et fælles eurolandebudget, som kan bruges til at håndtere pludseligt opståede økonomiske chok i eurozonen. Hertil kommer et særskilt finansministerium for euroområdet samt integration af eurolandenes krisefond (ESM) i EU's retlige ramme.

Integration af finanspagten i EU-retten

Kommissionen foreslår at integrere indholdet af den såkaldte finanspagt i EU-retten. Finanspagten er fastlagt i en mellemstatslig traktat³, som blev undertegnet af 25 EU-lande⁴ i 2012 med henblik på at sikre sunde og holdbare offentlige finanser i de enkelte EU-lande⁵. Kommissionen foreslår at integrere de vigtigste dele af finanspagten gennem et direktiv vedtaget af Rådet⁶. Kommissionen sigter med sit forslag især på at integrere artikel 3 i traktaten. Den forpligter de deltagende lande til gennem national lovgivning at sikre, at de samlede offentlige finanser er i balance eller udviser overskud. Ifølge denne regel skal hvert enkelt lands årlige strukturelle underskud⁷ være på niveau

³ Finanspagten udgør afsnit III i traktaten om stabilitet, samordning og styring af den 2. marts 2012.

⁴ Alle EU-lande undtagen Storbritannien, Tjekkiet og Kroatien har undertegnet Finanspagten.

⁵ Artikel 16 i finanspagten fastsætter, at EU seneste 5 år efter dens ikrafttrædelse skal tage de nødvendige skridt med henblik på at indarbejde finanspagten i EU's retlige rammer.

⁶ Forslaget har hjemmel i TEUF artikel 126, stk. 14., hvilket betyder, at det skal vedtages af Rådet med enstemmighed efter høring af Europa-Parlamentet.

⁷ Den strukturelle saldo er den faktiske saldo korrigeret for konjunkturernes påvirkning af de offentlige udgifter og indtægter og andre midlertidige/ekstraordinære forhold, som f.eks. udviklin-

med dets mellemfristede mål for de offentlige finanser og højst udgøre 0,5 pct. af BNP⁸. Kommissionens forslag supplerer desuden finanspagten med et krav om en form for flerårige udgiftslofter, som skal løbe over en regeringsperiode. Danmark har som medunderskriver af den mellemstatslige traktat i 2012 allerede implementeret finanspagtens bestemmelser i national lovgivning gennem budgetloven og loven om De Økonomiske Råd, ligesom budgetloven også allerede kræver udarbejdelsen af flerårige lofter for de offentlige udgifter. Ifølge regeringen vil der dog fortsat være brug for at undersøge, om der er behov for tilpasning af dansk lovgivning, f.eks. som følge af direktivforslagets nye krav om flerårige budgetlofter.

Ifølge Kommissionen er formålet med at integrere finanspagten i EU-retten først og fremmest at fremme en sammenhængende og koordineret udvikling af budgetreglerne på EU-plan og på nationalt plan. Derudover begrundes Kommissionens forslag med, at det vil øge den demokratiske og legitimitet i hele EU. Kommissionen foreslår i den forbindelse bl.a. at fastholde den parlamentariske overvågning af finanspagten, som har eksisteret siden 2012 gennem den såkaldte artikel 13-komité, hvor repræsentanter fra de nationale parlamenter og Europa-Parlamentet deltager.

Direktivet gælder som udgangspunkt for de 19 eurolandene. Et ikke euroland har dog også mulighed for at blive omfattet af direktivets regler, hvis det notificerer det til Kommissionen.

Omdannelse af mellemstatslig krisefond ESM til ny fælles EU-valutafond

Kommissionen foreslår også, at EU omdanner eurolandenes mellemstatslige krisefond (ESM)⁹ til en fælles valutafond (EMF) inden for rammerne af EU¹⁰. Det skal ske gennem vedtagelsen af en forordning i Rådet¹¹. Det nye EU-or-

gen på de finansielle markeder og olieprisen, der påvirker indtægterne fra henholdsvis pensionsafkastskatten og Nordsøen. For yderligere information om problemstillingerne i forbindelse med opgørelsen af den strukturelle saldo henvises til EU-note E/ 2012/13.

⁸ Direktivforslaget indeholder dog ikke som finanspagten en fast nedre grænse for det mellemfristede mål for struktursaldoen. Men landene skal fortsat have en mellemfristet målsætning for den strukturelle saldo, som er konsistent med den nedre grænse for det enkelte lands mellemfristede struktursaldomåle under den forebyggende del af stabilitets- og vækstpogten.

⁹ EMF skal afløse den krisefond (ESM), som eurolandene oprettede på grundlag af en mellemstatslig aftale på toppen af den økonomiske krise i oktober 2012 med henblik på at yde supplerende finansiel støtte til eurolande i vanskeligheder.

¹⁰ Se Kom(2017)827.

¹¹ Forslaget har hjemmel i TEUF art. 352, stk. 2, som kun benyttes, hvis traktaterne ikke indeholder den fornødne hjemmel til et forslag, men en handling fra EU's side alligevel er påkrævet inden for rammerne af de politikker, der er fastlagt i traktaterne. Rådet træffer beslutning med

gan skal bl.a. have en udbygget rolle i forbindelse med låneprogrammer til kriseramte eurolande, og den skal kunne oprette nye finansielle instrumenter, f.eks. til brug i forbindelse med en fælles finanspolitik for eurozonen. Hertil kommer, at den nye fond skal fungere som en ekstra "bagstopper" for EU's nye fælles **system for genopretning og afvikling** af nødlidende banker, som allerede understøttes af en fælles afviklingsfond (SRF) finansieret af bankerne selv. EMF skal dog kun benyttes som sidste udvej, hvis nedskrivning af aktionærer og kreditorer i en nødlidende bank og bidrag fra afviklingsfonden ikke viser sig at kunne dække likviditetsbehovet i forbindelse med afviklingen af banken.

EMF skal ligesom ESM ledes af et styrelsesråd, en bestyrelse og en administrerende direktør, som træffer de daglige beslutninger. Styringen af EMF skal dog foregå inden for rammerne af EU's institutionelle struktur. Det betyder, at alle de vigtigste afgørelser i EMF skal godkendes af Rådet, før de kan træde i kraft¹². Hertil kommer, at EMF skal stå til ansvar over for Rådet og Europa-Parlamentet samt de nationale parlamenter i eurolandene¹³. Et nationalt parlament vil f.eks. kunne anmode EMF om at besvare spørgsmål om EMF's varetagelse af sine opgaver eller indbyde dens administrerende direktør til en udveksling af synspunkter.

Danmark og de øvrige ikke eurolande er ikke omfattet af forordningen, som alene gælder for de 19 eurolande, som også finansierer EMF. Ikke eurolande kan først deltage i EMF, hvis de tilslutter sig euroen.

Beslutningstagning i EMF

Som udgangspunkt foreslår Kommissionen at bevare enstemmigheden i EMF's Styrelsesråd for alle vigtige afgørelser af finansiell rækkevidde såsom indkaldelse af kapital fra medlemmerne af EMF eller udbetalinger og udnyttelse af bagstopperordningen i EMF. Men Kommissionen foreslår samtidig, at afgørelser om f.eks. stabilitetsstøtte til et euroland skal kunne træffes med et udvidet kvalificeret flertal på 85 pct. af de afgivne stemmer¹. Andre mindre vigtige beslutninger kan træffes med et kvalificeret flertal på 80 pct. af de afgivne stemmer eller med et simpelt flertal.

enstemmighed efter godkendelse i Europa-Parlamentet. Da forslaget sigter på at realisere et mål, som kun vedrører eurolandene i TEUF art. 136, stk. 3, er det også kun disse lande, som kan deltage i afstemningen om forslaget.

¹² Ikke eurolandene deltager ikke i afstemningerne i Rådet.

¹³ Se artikel 5 og 6 i forslaget til forordning.

Fælles finanspolitik for eurozonen?

Med ØMU-udspillet foreslår Kommissionen også, at EU afsætter nye midler gennem en særlig eurobudgetlinje på EU's kommende flerårige budget for perioden efter 2020, som skal kunne ydes som enten lån eller støtte til et euroland, der oplever store asymmetriske økonomiske chok eller kriser, som ikke kan løses på nationalt plan alene. Adgang til disse midler vil være betinget af efterlevelse af de fælles finanspolitiske spilleregler.

Den foreslåede eurobudgetlinje skal ifølge Kommissionen kun ses som et supplement til de enkelte eurolandes nationale budgetter, som fortsat skal være det centrale finanspolitiske værktøj for de enkelte lande. Også EU-lande uden for euroen skal kunne deltage. Kommissionen ventes at fremlægge et mere konkret forslag om ovenstående i maj 2018 i forbindelse med fremlæggelsen af flerårige finansielle ramme for perioden efter 2020.

Kommissionen foreslår samtidig, at EU skal gøre bedre brug af de europæiske struktur- og investeringsfonde til at understøtte reformer, som fremgår af de landespecifikke henstillinger til EU-landene¹⁴. Gennemførelsen af reformer i EU-landene vil også blive understøttet gennem andre EU-støtteprogrammer inden for de respektive politikområder, ligesom Kommissionen gennem sin strukturreformtjeneste vil tilbyde teknisk bistand til EU-lande, som efterspørger det i forbindelse med eksempelvis håndteringen af en makroøkonomisk ubalance.

Kommissionen foreslår desuden, at der skrues op for støtten til de EU-lande uden for eurozonen, som er i gang med forberedelser til at indføre euroen som valuta. Kommissionen foreslår at fordoble midlerne til teknisk bistand til disse lande¹⁵, så man i alt råder over 300 mio. euro for perioden 2017-2020.

Fælles økonomi- og finansminister

Kommissionen foreslår desuden, at EU skal have en fælles økonomi- og finansminister¹⁶, som kan styrke den europæiske dimension i udformningen af den økonomiske politik i EU. Finansministeren skal have et klart mandat til at

¹⁴ De landespecifikke anbefalinger vedtages af Rådet på forslag af Kommissionen og afslutter det europæiske semester i juni. Et eksempel på en landespecifik henstilling er, at Rådet i 2015 henstillede til Danmark at lempe restriktionerne for placering af butikker samt træffe yderligere foranstaltninger til at fjerne de resterende hindringer, der skyldes godkendelses- og autorisationsordningerne i bygge- og anlægsbranchen.

¹⁵ Støtteprogrammet for strukturreformer blev oprettet i maj 2017.

¹⁶ Kom(2917)823 af den 6. december 2017.

varetage både hele EU's og euroområdet økonomiske og finanspolitiske interesser. Finansministeren skal ifølge Kommissionens udspil bl.a. have ansvar for at fremme en hensigtsmæssig finanspolitisk kurs for euroområdet som helhed, styrke samordningen og gennemførelsen af strukturreformer i EU-landene og være for formand for EMF's Styrelsesråd.

Ifølge Kommissionen kan posten som finansminister oprettes på det eksisterende traktatgrundlag ved at sammenlægge en post som næstformand i Kommissionen med posten som formand for eurogruppen. Kommissionen foreslår, at den dobbelthattede finansminister udnævnes i forbindelse med indsættelsen af den næste EU-Kommission i november 2019, hvor ministeren kan udpeges som næstformand med ansvar for euroen. Eurolandene kan så efterfølgende udnævne ministeren som formand for Eurogruppen for den samme periode.

Den nye økonomi- og finansminister vil som næstformand i EU-Kommissionen skulle godkendes i Europa-Parlamentet forud sin indsættelse samt stå til ansvar over for Parlamentet i sin embedsperiode, men også være forpligtet til at svare på spørgsmål fra nationale parlamenter i eurozonen.

Hvad skal ske nu?

Debatten om ØMU'ens fremtid er i fuld gang. Kommissionen lægger op til en aftale om fremtidens ØMU på det særlige topmøde for EU-landenes stats- og regeringschefer, der finder sted i Sibiu i Rumænien på Europadagen den 9. maj 2019. Hvad EU-landene her kan blive enige om er dog meget usikkert. Helt afgørende bliver det planlagte fælles fransk-tyske udspil om fremtidens ØMU, som kommer til marts. Men hvor vidt er de øvrige eurolande villige til at gå? Og i hvilket omfang bliver der plads til de otte ikke eurolandes synspunkter?

Den danske regering mener ikke, at der er brug for store reformer, som fører til mere fælles økonomisk politik og fælles beslutninger om national økonomisk politik. Det er ifølge regeringen ikke fagligt velbegrundet og vil ikke styrke de europæiske økonomier. Regeringen lægger desuden vægt på, at eventuelle nye tiltag skal være åbne for ikke eurolandene på ligeværdige vilkår.

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.