



15. januar 2018

---

## Grund- og nærhedsnotat: Forslag til Rådets forordning om oprettelse af Den Europæiske Monetære Fond

KOM (2017) 827

### 1. Resumé

*Kommissionen har 6. december 2017 fremlagt forslag til en forordning om oprettelse af Den Europæiske Monetære Fond (EMF).*

*Forslaget indebærer grundlæggende, at den nuværende mellemstatslige aftale om eurolandenes krisefond, ESM, indskrives i EU-retten, således at ESM (fremover EMF) underlægges de normale EU-procedurer, herunder godkendelse af visse beslutninger i Rådet og tilsyn fra de europæiske institutioner (fx i form af obligatoriske årsberetninger fra EMF). Derudover foretages særligt 4 ændringer ift. ESM's nuværende indretning. 1. Ændrede stemmeregler i styrelsesrådet fsva. visse beslutninger om finansiel støtte fra EMF; 2. EMF skal fungere som fælles offentlig bagstopper for den fælles afviklingsfond (SRF) under bankunionen; 3. Mere direkte rolle til EMF i forvaltningen af låneprogrammer til eurolandene; og 4. Mulighed for at EMF kan udvikle nye finansielle instrumenter.*

*Sikring af finansiel stabilitet i EU og euroområdet forebygger kriser og understøtter vækst og beskæftigelse i hele EU. Forslaget kan således have positive økonomiske konsekvenser i det omfang det styrker den finansielle stabilitet i EU. EMF vil, som ESM, være et instrument for eurolandene, som udelukkende finansieres af eurolande udenom EU's budget. Forslaget har således ingen statsfinansielle konsekvenser. Forslaget har ingen konsekvenser for dansk ret.*

*Ifi. bankunionens fælles offentlige bagstopper skal der sikres tilstrækkelig ligebehandling mellem eurolande og ikke-eurolande, som måtte vælge at deltage i bankunionen. Derudover kan videreudvikling af ESM til EMF styrke budgetdisciplinen og håndteringen af lande i krise, men forslaget må ikke føre til svækkelse EU's, inkl. ikke-eurolandenes, rolle i IMF.*

### 2. Baggrund

Kommissionen har ved KOM(2017)827 af 6. december 2017 fremsendt forslag til "Rådets forordning om oprettelse af Den Europæiske Monetære Fond", som også omfatter en statut for EMF, som mere detaljeret fastlægger regler for EMF's drift. 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.

Eurolandene oprettede i 2012 i lyset af krisen ESM som en permanent lånefond med en effektiv udlånskapacitet på 500 mia. euro, hvoraf de 80 mia. euro er i form af indbetalt kapital fra eurolandene. Finansiell støtte fra mekanismen kræver en anmodning fra et euroland, samt at støtten vurderes nødvendig af hensyn til euro-

områdets stabilitet. Finansiell bistand fra mekanismen er underlagt krav til det pågældende euroland om et makroøkonomisk tilpasningsprogram.

Kommissionens forslag om en Europæisk Monetær Fond (EMF) bygger på, at eurolandenes fælles krisefond, ESM, overgår fra et mellemstatsligt samarbejde til at indgå i EU-retten.

Forslaget er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 352. Rådet træffer under denne artikel afgørelse efter en særlig lovgivningsprocedure med enstemmighed blandt alle EU-lande og med Europa-Parlamentets godkendelse.

### 3. Formål og indhold

Kommissionen angiver, at formålet med forslaget er øget effektivitet og demokratisk ansvarlighed. Den øgede effektivitet opnås ved, at ESM indordnes de samme regler og procedurer, som øvrige EU-institutioner og desuden får hurtigere beslutningsprocedurer ved, at man for visse typer beslutninger går væk fra ESM's gældende regel om enstemmighed (jf. nedenfor). Den styrkede demokratiske ansvarlighed opnås ved, at ESM underlægges EU's procedurer og krav om gennemsigtighed og åbenhed, herunder særligt EU-institutionernes mulighed for at føre kontrol. Det betyder fx at Rådet skal godkende visse beslutninger, som EMF's styrelsesråd og bestyrelse træffer (uddybet under afsnittet om nye stemmeregler). EMF vil også skulle forelægge en årsberetning for Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen, ligesom EMF pålægges at besvare spørgsmål fra Europa-Parlamentet og kan blive indbudt til drøftelser i Europa-Parlamentet. Desuden får EU's revisionsret beføjelser til at revidere ESM.

Derudover foretages særligt 4 ændringer ift. ESM's nuværende indretning: 1) Ændrede stemmeregler for visse beslutninger om finansiell støtte fra EMF; 2) EMF skal fungere som fælles offentlig bagstopper for den fælles afviklingsfond (SRF) under bankunionen; 3) Mere direkte rolle til EMF i forvaltningen af låneprogrammer til eurolandene; og 4) Mulighed for at EMF kan udvikle nye finansielle instrumenter. Disse fire ændringer beskrives nedenfor.

EMF vil, ligesom ESM, være et instrument for eurolandene, som udelukkende finansieres af eurolande udenom EU's budget. Ikke-eurolande kan først tilslutte sig EMF, når de tilslutter sig euroen. Det fremgår dog af Kommissionens forslag, at ikke-eurolande, hvor relevant, vil blive inviteret til visse drøftelser om låneprogrammer, hvor ikke-eurolande frivilligt deltager med bilaterale lån, ligesom ikke-eurolande, som deltager i bankunionen, vil blive inviteret til visse drøftelser, der vedrører EMF's rolle som eurolandenes bagstopperfunktion i bankunionen, jf. nedenfor.

#### *Ændrede stemmeregler for EMF/ESM*

ESM styres overordnet af styrelsesrådet og af bestyrelsen. Begge steder har landene stemmeandele svarende til deres andel af den indbetalte kapital i ESM. Styrelsesrådet er det overordnede organ, som består af finansministrene fra eurolande-

ne. Bestyrelsen består af repræsentanter på embedsmandsniveau udpeget af hvert land.

Styrelsesrådet står for den overordnede godkendelse af særligt låneprogrammer og beslutninger om forhøjelser af indbetalt kapital. Bestyrelsen står for den daglige drift og kan bl.a. vedtage beslutninger om genopfyldning af indbetalt kapital til visse niveauer i tilfælde af tab.

ESM's styrelsesråd og bestyrelse træffer beslutning med enstemmighed særligt for beslutninger vedr. indbetaling af kapital, ændring af kapitalnøglen og beslutninger om låneprogrammer. Der træffes beslutning med kvalificeret flertal, forstået som mindst 80 pct. af stemmerne, ved en række øvrige beslutninger, herunder fastlæggelse af ESM's vedtægter, udnævnelse af en administrerende direktør mm.

Forslaget til videreudvikling af ESM til EMF fastholder en intern styring med styrelsesrådet som overordnet organ og bestyrelsen med ansvar for den daglige drift, og stemmeandelene svarer fortsat til hvert lands andel af den indbetalte kapital. I ESM tages beslutninger med finansielle konsekvenser i dag generelt med enstemmighed, jf. ovenfor. Dette sikrer, at alle lande har kontrol med de ressourcer, de stiller til rådighed. Omvendt kan det ifølge Kommissionen i nogle tilfælde begrænse ESM's mulighed for at handle hurtigt i en krise. Det foreslås at bevare enstemmighed for alle afgørelser, som vedrører udlånskapacitet og kapitalindskud og ændringer i vilkårene for EMF's nye funktion som bagstopper for SRF vil ligeledes kræve enstemmighed. For beslutninger om indgåelse af låneprogrammer (herunder lån eller kreditlinjer til lande, bankrekapitaliseringer mm.), udbetalinger og udnyttelse af bagstopperordningen (jf. ovenfor) foreslås det at anvende udvidet kvalificeret flertal, hvor vedtagelse kræver 85 pct. af stemmerne.

Som følge af integrationen af ESM-styringen i EU-retten, vil Rådet desuden fremover skulle godkende en række beslutninger, efter de er godkendt i EMF's bestyrelse eller styrelsesråd, herunder særligt om ændringer i kapitalindskuddene og beslutninger om låneprogrammer. Her stemmer kun eurolande, og Rådets regler om kvalificeret flertal<sup>1</sup> gælder. Derudover skal Rådet, jf. nedenfor, også godkende beslutninger vedr. støtte til SRF, hvor alle lande kan stemme.

Tabel 1 i bilaget giver et overblik over processen for visse centrale beslutninger.

#### *EMF som offentlig bagstopperfunktion i bankunionen*

EMF skal ifølge Kommissionens forslag udgøre eurolandenes fælles offentlige bagstopper for SRF, dvs. at EMF skal stille kreditlinjer eller garantier til rådighed for den fælles afviklingsmekanisme (SRF) under bankunionen. Der lægges op til, at ikke-eurolande, som vælger at deltage i bankunionen bidrager forholdsmæssigt med parallelle kreditlinjer/garantier til SRF.

---

<sup>1</sup> Dvs. mindst 55 pct. af de deltagende lande som samtidig repræsenterer mindst 65 pct. af befolkningen.

Den offentlige bagstopper er en reserve af offentlige midler, der som en sidste udvej skal kunne benyttes som lån i det tilfælde, at nedskrivning af aktionærer og kreditorer i nødlidende kreditinstitutter (bail-in) samt de bidrag, som den finansielle sektor selv indbetaler til SRF, ikke er tilstrækkelige til at dække kapital- eller likviditetsbehov for en nødlidende finansiell institution. Bagstopperen skal udgøre et sikkerhedsnet for at understøtte finansiell og økonomisk stabilitet i bankunionen.

Det er aftalt, at den offentlige bagstopper skal være finanspolitisk neutral på mellemlangt sigt, således at en eventuel anvendelse af bagstopperordningen udgør en form for lån, der efterfølgende vil medføre inddrivelse af tilsvarende midler fra banksektoren. Det er ligeledes aftalt, at der skal sikres ligebehandling under bagstopperen af alle EU-lande, som deltager i bankunionen, herunder ikke-eurolande.

Det er aftalt, at bagstopperen skal være etableret senest i 2024. Der pågår aktuelt drøftelser på teknisk niveau herom. Der udestår fortsat en konkret operationalisering, som Kommissionen ønsker at foretage med sit forslag om EMF.

Kommissionens forslag svarer i høj grad til den løsning med parallelle kreditlinjer fra deltagende ikke-eurolande til SRF, der aktuelt drøftes på teknisk niveau.

Det fremgår af forordningsforslaget, at den finansielle støtte til SRF ydes i fællesskab af EMF og ikke-eurolande, som deltager i bankunionen, på tilsvarende vilkår og betingelser. Afgørelser om støtte til SRF skal normalt træffes senest 12 timer efter modtagelsen af anmodningen af SRF.

Forordningsforslaget fastsætter loft over EMF's samlede udestående støtte til SRF på 60 mia. euro. Dette loft hæves proportionalt svarende til forøgelsen af størrelsen af den fælles afviklingsfond, når et ikke-euroland tilslutter sig bankunionen.

Størrelsen af EMF og ikke-eurolandes respektive kreditlinjer/garantier skal ifølge forslaget fastlægges på grundlag af landenes kreditinstitutters bidrag til SRF.

Statutten for EMF fastsætter de overordnede styringsrammer for bagstopperordningen. Statutten angiver, at EMF's styrelsesråd med enstemmighed vedtager de finansielle vilkår for støtten til SRF, der vil gælde for EMF og for ikke-eurolande, som deltager i bankunionen. Det fremgår, at dette skal foregå efter aftale med ikke-eurolande, som deltager i bankunionen, dog uden at dette er nærmere defineret. Ikke-eurolande, som deltager i bankunionen, får ret til at deltage som observatører til møderne i EMF's styrelsesråd ifm. drøftelser vedrørende brugen af kreditlinjer eller garantier til støtte for SRF. Der ventes fastlagt yderligere og mere detaljerede vilkår for den fulde deltagelse i bagstopperordningens beslutningsprocesser for ikke-eurolande, som vælger at deltage i bankunionen. Styrelsesrådet kan desuden med enstemmighed beslutte at hæve loftet på 60 mia. euro for støtte til SRF.

Styrelsesrådet godkender EMF's overordnede *interne* finansielle vilkår og betingelser for støtte til SRF med udvidet kvalificeret flertal (85 pct.). EMF's bestyrelse godkender den detaljerede *interne* vejledning for gennemførelsen af EMF's støtte til SRF med kvalificeret flertal (80 pct.). EMF's administrerende direktør undertegner aftaler efter godkendelse af bestyrelsen og har beføjelse til at beslutte, at der trækkes på en kreditlinje eller stilles garantier ifm.

Beslutninger i EMF om vilkår og detaljeret vejledning for gennemførelse af støtte til EMF skal efter godkendelse i EMF's styrelsesråd/bestyrelse også godkendes af Rådet, hvor der stemmes efter Rådets regler om kvalificeret flertal med deltagelse af både eurolande og ikke-eurolande.

#### *Større rolle for EMF i forvaltningen af låneprogrammer*

EMF vil få en større rolle end ESM's nuværende rolle ift. forvaltningen af de låneprogrammer, som EMF bidrager til. Hvor det i dag hovedsageligt er Kommissionen og ECB (og evt. IMF), som står for forvaltningen, får EMF ifølge forslaget fremover en eksplicit rolle, særligt ift. forhandlingen om og undertegnelsen af de konkrete aftalememoranda, som angiver betingelserne (reformer mv.) for de konkrete låneprogrammer<sup>2</sup>.

#### *Mulighed for at EMF kan udvikle nye finansielle instrumenter*

Forordningsforslaget giver mulighed for, at EMF kan udvikle nye finansielle instrumenter, som med tiden kan supplere eller støtte andre af EU's finansielle instrumenter og programmer. Dette skal bl.a. sikre, at EMF har mulighed for i fremtiden at bruge instrumenter udover de eksisterende låneprogrammer, bankrekapitaliseringer, støtteopkøb på obligationsmarkederne mv., herunder evt. spille en rolle ift. en mulig finanspolitisk konjunkturstabiliseringsfunktion for euroområdet. Forordningsforslaget indeholder dog ikke nærmere detaljer om eventuel oprettelse af en sådan funktion.

#### **4. Europa-Parlamentets udtalelser**

Europa-Parlamentet skal godkende forordningsforslaget i henhold til TEUF artikel 352.

Europa-Parlamentet har opfordret til, at ESM indskrives i EU-retten<sup>3</sup> med henvisning til legitimitet og demokratisk ansvar. Sagen skal behandles i Europa-Parlamentets komitéer for 1) Konstitutionelle Anliggender, 2) Økonomi og Valuta samt 3) Budget.

---

<sup>2</sup> Ifølge EMF-statutten vil det være Kommissionen og ECB, som står for den løbende overvågning af efterlevelsen af et låneprogram – dette svarer til den eksisterende ESM-traktat, som fastlægger, at Kommissionen og ECB og, hvor muligt, IMF står for den løbende overvågning. ESM/EMF's rolle vil altså være uændret på dette punkt.

<sup>3</sup> Se Europa-Parlaments resolution P8\_TA(2017)0048 af 16. februar 2017

## 5. Nærhedsprincippet

Kommissionen angiver, at landene ikke unilateralt kan bekæmpe de risici for den finansielle stabilitet, som de finansielle markeder, der fungerer på tværs af grænserne uden for rammerne af de nationale jurisdiktioner, udsætter landene for. Desuden har landene vanskeligt ved at afbøde egne risici. Landene og de nationale myndigheder kan ikke alene bekæmpe de systemiske risici, som et andet land eller deres kreditinstitutter udsætter den finansielle stabilitet i EU som helhed for. På den baggrund vurderer Kommissionen, at nærhedsprincippet er opfyldt.

Den danske regering er enig i, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet, idet finansiell integration på tværs af lande gør, at finansiell stabilitet i nogle henseender bedst sikres i fællesskab.

## 6. Gældende dansk ret

Ikke relevant.

## 7. Konsekvenser

### *Lovgivningsmæssige konsekvenser*

Forslaget gælder kun eurolandene og har ingen konsekvenser for dansk ret.

### *Økonomiske konsekvenser*

Sikring af finansiell stabilitet i EU og euroområdet forebygger kriser og understøtter vækst og beskæftigelse i hele EU. Forslaget kan således have positive økonomiske konsekvenser, i det omfang det styrker den finansielle stabilitet i EU.

Forslaget har ingen konsekvenser for EU-budgettet og ingen statsfinansielle konsekvenser.

Forslaget vurderes ikke at have nogen erhvervsøkonomiske konsekvenser.

## 8. Høring

Forslaget er ikke sendt i ekstern høring.

## 9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

De øvrige landes holdning til det konkrete forslag kendes endnu ikke. Det må dog ventes, at en række eurolande vil være skeptiske ved, at man ændrer stemmereglerne, således at visse beslutninger med finansielle implikationer vil kunne tages med udvidet kvalificeret flertal fremfor enstemmighed.

## 10. Regeringens foreløbige generelle holdning

**Fsva. EMF's funktion ift. bankunionens fælles offentlige bagstopper**, skal der sikres tilstrækkelig ligebehandling mellem eurolande og ikke-eurolande, som måtte vælge at deltage. Regeringen støtter konkret en løsning med parallelle kreditlinjer for deltagende ikke-eurolande, som har været drøftet på teknisk niveau. Dvs. en løsning, hvor eurolandene bidrager til SRF gennem EMF, og hvor ikke-eurolande i bankunionen bidrager proportionalt via egne kreditlinjer til SRF. Der

lægges i den forbindelse også vægt på, at alle deltagerlande, herunder deltagende ikke-eurolande, deltager i alle relevante beslutninger vedr. bagstopperen, herunder beslutninger om aktivering. Det er umiddelbart vurderingen, at Kommissionens forslag om EMF er foreneligt med dette princip.

Oprettelsen af EMF er **fsva. låneprogrammer til eurolande** et spørgsmål for eurolandene, som alene finansierer faciliteten og alene har mulighed for at trække på den. Regeringen mener, at det er positivt, hvis EMF kan øge stabiliteten i eu-roområdet og sikre styrket håndtering af lande i krise. Omvendt bør det ikke føre til svagere lånestandarder til programlande og etableringen af EMF bør heller ikke på længere sigt blive et skridt i retning af en nedprioritering af IMF, der svækker EU's, inkl. ikke-eurolandenes, rolle i IMF.

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

Sagen om en Europæisk Valutafond (EMF) har ikke tidligere været forelagt Europaudvalget.

For orientering om bagstopperen for SRF henvises til samlenotat forud for ECOFIN 8. december 2015 og ECOFIN 6. december 2016.

## Bilag

**Tabel 1**  
**Generelle regler for centrale beslutninger i hhv. ESM og EMF**

	ESM	EMF
<b>Generelle regler for låneprogrammer</b>		
Godkendelse af <b>ansøgning</b> om lån og tilladelse til at Kommissionen, i samarbejde med ECB og IMF/EMF**, om at forberede et låneprogram med et aftalememorandum med krav til reformer og sund finanspolitik.	<b>Styrelsesrådet</b> godkender med <u>enstemmighed</u> .	<b>Styrelsesrådet</b> godkender med <u>udvidet kvalificeret flertal</u> (85 pct.). <b>ECOFIN*</b> (kun eurolande) godkender med <u>kvalificeret flertal</u> .
Godkendelse af <b>aftalememorandum</b>	<b>Styrelsesrådet</b> godkender med <u>enstemmighed</u> .	<b>Styrelsesrådet</b> godkender med <u>udvidet kvalificeret flertal</u> (85 pct.). <b>ECOFIN*</b> (kun eurolande) godkender med <u>kvalificeret flertal</u> .
Godkendelse af <b>ESM-låneaftale</b> med finansielle vilkår	<b>Bestyrelsen</b> godkender med <u>kvalificeret flertal</u> (80 pct.).	<b>Bestyrelsen</b> godkender med <u>kvalificeret flertal</u> (80 pct.). <b>ECOFIN*</b> (kun eurolande) godkender med <u>kvalificeret flertal</u> .
Godkendelse af hver <b>låneudbetaling</b> (tranche), når Kommissionen bekræfter, at de relevante delmål i aftalememorandummet er opfyldt.	<b>Bestyrelsen</b> godkender med <u>enstemmighed</u> .	<b>Bestyrelsen</b> godkender med <u>udvidet kvalificeret flertal</u> (85 pct.).
<b>EMF's generelle regler for bagstopperordningen under bankunionen***</b>		
Fastsættelse af <b>finansielle vilkår og betingelser</b> for EMF's støtte til SRF	<i>Ikke relevant</i>	<b>Styrelsesrådet</b> vedtager med <u>udvidet kvalificeret flertal</u> (85 pct.). <b>ECOFIN*</b> (inkl. ikke-eurolande) godkender med <u>kvalificeret flertal</u> .
Fastsættelse af <b>detaljeret vejledning for EMF's kreditlinjer eller garantier</b>	<i>Ikke relevant</i>	<b>Bestyrelsen</b> vedtager med <u>kvalificeret flertal</u> (80 pct.). <b>ECOFIN*</b> (inkl. ikke-eurolande) godkender med <u>kvalificeret flertal</u> .

Anm.: \* Beslutningerne i ECOFIN vedtages med Rådets definition af kvalificeret flertal, som kræver mindst 55 pct. af de deltagende lande (hhv. eurolande eller alle EU-lande, hvor relevant) som samtidig repræsenterer mindst 65 pct. af befolkningen i de deltagende lande.

\*\* IMF deltager hvor relevant i indgåelsen af aftalememoranda på vegne af ESM, mens EMF selv deltager i indgåelse af aftalememoranda på vegne af EMF.

\*\*\* Dette afsnit omfatter kun EMF's interne procedurer for støtte og ikke samarbejdet om støtte med ikke-eurolande, som vælger at deltage i bankunionen, som givetvis vil afhænge af yderligere retningslinjer, som skal fastlægges sidenhen.

Tabellen angiver de overordnede og generelle regler, der er fastlagt i Kommissionens forslag om EMF og ESM-traktaten. Der kan ligge regler derudover, som er aftalt i andre sammenhænge, og der kan eksistere undtagelser i særlige situationer eller for særlige låneinstrumenter.

Kilde: KOM (2017) 827 og ESM-traktaten