



Grund- og nærhedsnotat

8. december 2011

Kommissionens forslag til en rammeforordning vedr. makrofinansiel assistance (KOM(2011) 396)

Resumé

Kommissionen har fremsat forslag til rammeforordning for tildeling af makrofinansiel assistance (MFA) til tredjelande. Forslaget om en rammeforordning for MFA har til hensigt at gøre instrumentet mere effektivt, konsistent og transparent. Efter Lissabon-traktatens ikrafttrædelse træffer Rådet og Europa-Parlamentet beslutning om MFA efter den alm. lovgivningsprocedure. Med forslaget gives Kommissionen beføjelser til beslutning om og implementering af MFA iht. komitologi-proceduren og retningslinjerne (Genval-kriterierne) for MFA formaliseres og opdateres. Forslaget er med undtagelse af den ændrede beslutningsprocedure i substansen generelt en videreførelse af de nuværende principper for MFA.

1. Baggrund

Makrofinansiel assistance (MFA) er et instrument i EU's eksterne samarbejde med tredjelande, som er geografisk, politisk og økonomisk tæt på EU. MFA er et krisefinansieringsinstrument, som gives enten som lån eller gaveelement eller kombination heraf, og som skal lette kortvarige betalingsbalancevanskeligheder for modtagerlande og understøtte en reformdagsorden. MFA komplementerer IMF- og Verdensbankprogrammer. MFA er betinget af eksistensen af et IMF-program, et identificeret finansieringsbehov og respekt af demokratiske værdier og principper. Udbetaling af MFA er betinget af tilfredsstillende opfyldelse af betingelser forbundet med assistancen og IMF-programevalueringer.

Siden 1990 har EU truffet beslutning om 55 MFA-operationer fordelt på 23 lande med samlede bevillinger udgørende 7,4 mia. euro, hvoraf 5,4 mia. euro er udbetalt (juli 2011). Den langt overvejende del af MFA har historisk set været tildelt som lån (ca. 86 pct.), mens gavebistand har udgjort den resterende del. Fordelingen mellem lån og gavebistand beror efter de nuværende principper på en vurdering af modtagerlandets udviklingsniveau (indkomst per indbygger og evt. fattigdomsindikatorer), gældsholdbarhedsindikatorer og tilbagebetalingskapacitet og den generelle økonomiske situation.

Ifm. Lissabon-traktatens ikrafttrædelse meddelte Kommissionen, at man ønskede at se på, hvorledes MFA som instrument i fremtiden kan håndteres mere effektivt, herunder sikre en hurtig reaktion i krisesituationer. Kommissionen har på den baggrund den 4. juli 2011 fremsat forslag om en ny rammeforordning vedr. beslutning om tildeling af MFA (KOM(2011) 396). Formålet med forslaget er at gøre MFA mere effektivt som et instrument i krisesituationer. Kommissionen anfører, at der er behov for en beslutningsproces for MFA, som undgår langtrukne procedurer og forsinkelser. Kommissionen vurderer, at forslaget vil bidrage til, at modtagerlande i højere grad vil kunne modstå kortvarige eksterne finansieringsvanskeligheder og

understøtte en tilpasning mod en holdbar betalingsbalanceudvikling. Kommissionen vurderer endvidere, at hurtigere implementering af MFA vil øge instrumentets komplementaritet med finansieringen fra internationale finansielle institutioner (særligt IMF og Verdensbanken). Behandlingen af en sag om MFA - fra en officiel anmodning fra et tredjeland om MFA modtages til et forslag fremsættes af Kommissionen og den efterfølgende lovgivningsmæssige behandling i regi af Rådet og Europa-Parlamentet - strækker sig i dag gennemsnitligt over mere end 1 år, hvilket Kommissionen mener, understreger behovet for en mere effektiv beslutningsprocedure.

2. Formål og indhold

Forslaget om en rammeforordning for MFA har til hensigt at øge MFA-instrumentets effektivitet, konsistens og transparens. Følgende bygger på et prioriteret uddrag af rammeforordningen:

- Ændring vedr. beslutningsproceduren for makrofinansiel assistance
- Formalisering og opdatering af nogle af retningslinjerne for MFA (Genvalkriterierne), herunder vedr. geografisk afgrænsning, byrdefordeling med andre donorer og fordelingen mellem lån og gavebistand

Ændring vedr. beslutningsproceduren for makrofinansiel assistance

Kommissionen fremsætter på eget initiativ forslag om MFA til et modtagerland, som vurderes at opfylde betingelserne for assistance.

Efter Lissabon-traktatens ikrafttrædelse træffer Rådet og Europa-Parlamentet beslutning om MFA efter den alm. lovgivningsprocedure. Hjemmelsgrundlaget er TEUF artikel 212. I særligt hastende tilfælde kan Rådet træffe beslutninger om MFA alene med kvalificeret flertal uden Europa-Parlamentet som medlovgiver. Hjemmelsgrundlaget er her TEUF artikel 213. Er modtagerlandet et udviklingsland, er hjemmelsgrundlaget TEUF artikel 209.

Efter at en beslutning om MFA er taget, gives Kommissionen de nærmere implementerende gennemførelsesbeføjelser for MFA iht. komitologiproceduren (2011/182/EU og tidl. 1999/468/EU, jf. TEUF artikel 291), hvor Kommissionen bistås af et udvalg bestående af repræsentanter fra medlemslandene med Kommissionen som formand, som ikke deltager i udvalgets afstemninger. Dette indebærer bl.a., at Kommissionen i samarbejde med de relevante myndigheder i modtagerlandet fastlægger de økonomisk-politiske betingelser som fastlagt i et Memorandum of Understanding (MoU) forbundet med udbetalingen af MFA, de finansielle betingelser for assistancen som fastlagt i en låneaftale og aftale om gavebistand, gennemførelsen af overvågningsmissioner til modtagerlandet og udbetaling af MFA. Kommissionen informerer løbende Rådet og Europa-Parlamentet om implementeringen af MFA og udbetalingen af assistancen, og evaluerer efterfølgende forløbet og virkningen af MFA. I de beslutninger om MFA, som indtil nu er truffet siden Lissabon-traktatens ikrafttrædelse (Ukraine i juli 2010 og Moldova i oktober 2010), og som er truffet inden de nye regler om komitologi trådte i kraft, fastlægges de økonomisk-politiske betingelser af Kommissionen under komitologi uden foregribelse af proce-

duren ved fremtidige beslutninger iht. rådgivningsproceduren. Den Økonomiske og Finansielle Komité (EFC) varetager en konsulterende rolle i implementeringen af MFA.

Som en central del af forslaget til rammeforordning tildeles Kommissionen gennemførelsesbeføjelser til vedtagelse af beslutninger om tildeling og implementering af MFA. Medlemslandenes kontrol af Kommissionens implementerende beføjelser af MFA sker iht. komitologiproceduren. Rådet og Europa-Parlamentet vil således med forslaget ikke længere skulle vedtage forslag om MFA efter den alm. lovgivningsprocedure. Selve beslutningen om MFA vil med forslaget også blive taget under komitologi. Under denne komitologiprocedure vil Kommissionen afgive et udkast til beslutning om tildeling af MFA til et udvalg bestående af repræsentanter fra medlemslandene, som vil kunne afgive en udtalelse om forslaget (iht. undersøgelsesproceduren). Udvalget træffer her afgørelse med kvalificeret flertal. Afgiver udvalget en positiv udtalelse, vil Kommissionen vedtage beslutningen om MFA. Afgiver udvalget en negativ udtalelse, vedtager Kommissionen ikke beslutningen. Afgiver udvalget ingen udtalelse, vil Kommissionen stadig kunne vedtage en beslutning om MFA, medmindre et simpelt flertal af udvalgets medlemmer modsætter sig dette. Beslutningen kan ved en negativ eller ingen udtalelse henvises til et appeludvalg, som også er sammensat af repræsentanter for medlemslandene med Kommissionen som formand, hvorefter Kommissionen med en positiv udtalelse fra appeludvalget vedtager forslaget, ved en negativ udtalelse ikke vedtager forslaget og ved ingen udtalelse kan vedtage forslaget.

Når en beslutning om MFA er truffet iht. komitologiproceduren implementeres beslutningen af Kommissionen, som det er tilfældet under Lissabon-traktaten. Kommissionen fastlægger i samarbejde med de relevante myndigheder i modtagerlandet de økonomisk-politiske betingelser forbundet med udbetalingen af MFA mv. De økonomisk-politiske betingelser vedtages af Kommissionen under hensyntagen til udvalgets udtalelse (iht. rådgivningsproceduren). EFC ventes med forslaget fortsat at varetage en konsulterende rolle om MFA.

Kommissionen anfører, at MFA med forslaget underlægges samme beslutningsproces som EU's øvrige eksterne finansielle instrumenter, herunder instrumentet for fortiltrædelsesbistand, det europæiske naboskabs- og partnerskabsinstrument, instrumentet for udviklingssamarbejde, stabilitetsinstrumentet, instrumentet for humanitær hjælp og instrumentet for samarbejde på det nukleare område.

Formalisering og opdatering af de overordnede retningslinjer for makrofinansiel assistance

Tildelingen af MFA foregår efter nogle overordnede ikke juridisk bindende kriterier og principper (de såkaldte Genval-kriterier, som fungerer som overordnede retningslinjer for tildeling af MFA). Disse indebærer, at assistancen skal være ekstraordinær af karakter, geografisk afgrænset, forbundet med opfyldelsen af særlige politiske forudsætninger, herunder respekt for demokratiske værdier, menneskerettigheder og retsstatsprincipper, komplementere finansiering fra IFI's, være for-

bundet med opfyldelsen af nærmere fastlagte økonomisk-politiske konditionaliteter og indebære stærk finansiell disciplin.

Disse retningslinjer fremgik senest af Rådets konklusioner af 8. oktober 2002 og blev bekræftet af EFC i marts 2006. Med forslaget til rammeforordning formaliseres disse retningslinjer og opdateres og præciseres mht. geografisk afgrænsning, komplementaritet og finansiell disciplin, mens de øvrige indholdsmæssigt videreføres uændret. Kommissionen anfører, at dette bl.a. har til hensigt at sikre Rådets og Europa-Parlamentets ejerskab af disse retningslinjer efter overgang til den alm. beslutningsprocedure.

Geografisk afgrænsning: Potentielle modtagere af MFA er lande, som er geografisk, politisk og økonomisk tæt på EU. Dette omfatter kandidatlande og potentielle kandidatlande, de tre europæiske lande i SNG (Hviderusland, Moldova og Ukraine) og lande omfattet af Barcelona-processen (lande uden for EU omfattet af EU's Middelhavssamarbejde). Andre lande kan under særlige omstændigheder også komme i betragtning til MFA.

Med forslaget til rammeforordning defineres det, at de lande som er berettigede til MFA, er alle kandidatlande og potentielle kandidatlande, alle lande omfattet af EU's naboskabspolitik, herunder landene i det sydlige Kaukasus: Armenien, Aserbajdsjan og Georgien, jf. bilag 1, samt i exceptionelle og behørigt begrundede tilfælde andre lande. Sådanne lande skal være geografisk, politisk og økonomisk tæt på EU.

Forslaget præciserer, men ændrer ikke ift. situationen i dag på sammensætningen af lande, som er potentielle modtagere af MFA.

Komplementaritet: MFA forudsætter eksistensen af et IMF-program i modtagerlandet. Under hensyntagen til passende byrdefordeling med øvrige donorer kan MFA i dag som hovedregel udgøre op til 60 pct. af et modtagerlands eksterne residuale finansieringsbehov (det overordnede eksterne finansieringsbehov efter ekstraordinær finansiering fra IFI's) for kandidat og potentielle kandidatlande og en tredjedel af det residuale finansieringsbehov for andre lande.

Med forslaget til rammeforordning bekræftes komplementaritetsprincipperne ift. IFI's og byrdefordelingen med andre donorer, men forslaget indeholder ikke eksplicite lofter for, hvor stor en del af det residuale finansieringsbehov, som må komme fra MFA.

Finansiell disciplin: MFA gavebistandskomponenten finansieres over budgetposten vedrørende makroøkonomisk bistand inden for rammen af EU-forpligtelsesbevillingerne, dvs. de bevillinger som EU kan afgive i et givent budgetår. For lånekomponenten får Kommissionen tildelt beføjelser til at optage lån på kapitalmarkederne på vegne af EU, som derefter videreformidler låneprovenuet til modtagerlandet på lignende vilkår. Af lånekomponenten overføres 9 pct. af

lånebeløbet til en garantifond på EU-budgettet i overensstemmelse med Rådets forordning nr. 480/2009 om oprettelse af en garantifond for aktioner ift. tredjelande. Garantistillelsen på garantifonden effektueres med to års forskydning ift. lånetilsagnene.

Forslaget til rammeforordning bekræfter og tydeliggør de anvendte principper for fordeling mellem lån og gavebistand, hvilket har til hensigt at skabe øget gennemsigthed og styrke den finansielle disciplin. Grundlaget for beslutningen om fordeling af MFA på lån eller gavebistand, eller en kombination heraf, skal ske særligt under hensyntagen til modtagerlandets udviklingsniveau, gældsholdbarhedsindikatorer og tilbagebetalingskapacitet og den generelle økonomiske situation og være konsistent med praksis anvendt af IMF og Verdensbanken.

Forslaget er generelt i substansen en videreførelse af de nuværende principper for MFA, bortset fra den ændrede beslutningsproces for MFA. Forslaget fastholder således generelle bestemmelser om særligt, at MFA skal være et ekstraordinært midlertidigt finansieringsinstrument for modtagerlande med kortvarige betalingsbalancevanskeligheder, komplementere et IMF-program, ydes som enten lån eller gavebistand, gives på grundlag af en vurdering af modtagerlandets residuale finansieringsbehov, være forbundet med økonomisk-politiske konditionaliteter og dets virkning løbende evalueres og følges op af Kommissionen.

3. Hjemmelsgrundlag

Forslaget har hjemmel i TEUF artikel 209 og 212, og skal behandles efter den almindelige lovgivningsprocedure.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentets udtalelse foreligger endnu ikke.

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen anfører at MFA, herunder en rammeforordning herom, er i overensstemmelse med nærhedsprincippet, idet formålet med MFA om at understøtte den makroøkonomiske stabilitet i tredjelande kan opnås mere effektivt og effektivt på EU-niveau end af medlemslandene individuelt. Regeringen er enig i Kommissionens vurdering.

6. Gældende dansk ret

Ikke relevant.

7. Konsekvenser

Forslaget har ingen lovmæssige konsekvenser.

Forslaget har ingen statsfinansielle konsekvenser. Forslag om MFA har statsfinansielle konsekvenser gennem indvirkningen på EU's budget inden for rammen af EU-forpligtelsesbevillingerne. Danmark finansierer ca. 2 pct. af udgifterne på EU's budget.

Forslaget må forventes at have positive samfundsøkonomiske konsekvenser for lande som modtager MFA, i det omfang det bidrager til at sikre en mere effektiv og smidig gennemførelse af MFA, som i højere grad vil kunne understøtte den makroøkonomiske og finansielle stabilitet i modtagerlande, herunder en holdbar betalingsbalanceudvikling. I det omfang forslaget om en rammeforordning for MFA bidrager til en tættere økonomisk integration mellem modtagerlandet og EU, kan forslaget potentielt også have positive samfundsøkonomiske konsekvenser i medlemslandene.

8. Høring

Forslaget har ikke været sendt i høring.

9. Andre landes holdninger

Landene støtter generelt en ny rammeforordning for MFA, som skal udbygge instrumentets relevans som et krisehåndteringsinstrument. Landene er dog generelt skeptiske over for en tildeling af implementeringsbeføjelser til Kommissionen ift. MFA, og ønsker at fastholde den nuværende beslutningsprocedure. Landene har endvidere lagt vægt på, at MFA som udgangspunkt bør tildeles som lån og kun i ekstraordinære tilfælde som gavebistand.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen vurderer generelt, at MFA er et til tider beslutningstungt instrument, som synes at stå i kontrast til instrumentets virke som krisehåndteringsinstrument, hvilket kan hindre en rettidig implementering af MFA og dermed instrumentets effektivitet og positive indflydelse som helhed.

Regeringen støtter på den baggrund generelt en ny rammeforordning for tildeling af MFA som led i at udbygge instrumentets effektivitet og indflydelse som et krisehåndteringsinstrument ved kortvarige betalingsbalancevanskeligheder.

Regeringen finder, at MFA bør sikre en passende og konsistent byrdefordeling med øvrige internationale donorer, og finder principielt, at MFA i langt overvejende grad bør tildeles som lån frem for gavebistand og under generel hensyntagen til modtagerlandets udviklingsniveau, gældsholdbarhedsindikatorer og særlige forhold i øvrigt. Der lægges fra dansk side vægt på gennemsigtighed for så vidt angår de kriterier, som lægges til grund for fordelingen af MFA på låne- og gavebistand.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Forslaget har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.

Bilag 1

Lande og områder som i henhold til forslaget er berettigede til MFA

1. Kandidatlande og potentielle kandidatlande

Albanien
Bosnien-Hercegovina
Kroatien
Island
Kosovo (under FN's Sikkerhedsråds resolution 1244(1999))
Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien
Montenegro
Serbien
Tyrkiet

2. Lande og områder, der er omfattet af EU's naboskabspolitik

Algeriet
Armenien
Aserbajdsjan
Hviderusland
Egypten
Georgien
Israel
Jordan
Libanon
Libyen
Moldova
Marokko
De besatte palæstinensiske områder
Syrien
Tunesien
Ukraine