



Strasbourg, den 13.1.2015  
COM(2015) 12 final

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET,  
DEN EUROPÆISKE CENTRALBANK, DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG  
SOCIALE UDVALG, REGIONSUDVALGET OG DEN EUROPÆISKE  
INVESTERINGSBANK**

**OPTIMAL UDNYTTELSE AF FLEKSIBILITETEN INDEN FOR RAMMERNE AF  
DE GÆLDENDE REGLER UNDER STABILITETS- OG VÆKSTPAGTEN**

## Indholdsfortegnelse

1. INDLEDNING.....	3
2. INVESTERINGER .....	5
3. STRUKTURREFORMER .....	9
4. KONJUNKTURFORHOLD.....	14
5. KONKLUSION.....	17
BILAG 1 - STATISTISK REGISTRERING AF BIDRAG I FORBINDELSE MED DEN EUROPÆISKE FOND FOR STRATEGISKE INVESTERINGER .....	18
BILAG 2 - MATRIX FOR FASTLÆGGELSE AF DEN ÅRLIGE FINANSPOLITISKE TILPASNING I RETNING AF DEN MELLEMFRISTEDE BUDGETMÅLSÆTNING UNDER DEN FOREBYGGENDE DEL AF PAGTEN .....	19

# 1. Indledning

I den årlige vækstundersøgelse 2015<sup>1</sup> påpegede Kommissionen, at investeringer, strukturreformer og finanspolitisk ansvarlighed var centrale elementer af Den Europæiske Unions økonomisk-politiske strategi for at skabe vækst og beskæftigelse. Den præsenterede også en ny investeringsplan for Europa<sup>2</sup>, som skulle støtte denne strategi. Både denne overordnede økonomiske tilgang og investeringsplanens konkrete elementer blev godkendt af Det Europæiske Råd på mødet den 18.-19. december 2014.

Kommissionen meddelte også, at den for at skabe større sammenhæng mellem investeringer, strukturreformer og finanspolitisk ansvarlighed ville give yderligere retningslinjer for, hvordan fleksibiliteten i de gældende regler i stabilitets- og vækstpagten (herefter "pagten")<sup>3</sup> udnyttes bedst muligt, uden at ændre disse regler. Dette ligger i forlængelse af et tilsagn i den nye Kommissions politiske retningslinjer<sup>4</sup> og tidligere drøftelser i Det Europæiske Råd<sup>5</sup> og i Europa-Parlamentet<sup>6</sup>.

Denne fortolkningsmeddelelse<sup>7</sup> indeholder disse yderligere retningslinjer uden at ændre ved eller erstatte de eksisterende regler. Pagten udgør en hjørnesteen i EU's økonomiske styring og er af afgørende betydning for, at den Økonomiske og Monetære Union kan være velfungerende. Formålet er at fremme en sund finanspolitik og sikre holdbare offentlige finanser i medlemsstaterne. Siden den blev indført i 1997, er pagten blevet ændret af EU-lovgiveren i 2005 og i 2011-2013 og er blevet beriget med de indhøstede erfaringer. I de senere år har den fungeret som en del af det bredere og styrkede årlige forløb med samordning af den økonomiske politik, også kaldet det europæiske semester.

Troværdigheden af de vedtagne regler er afgørende for holdbarheden af de offentlige finanser og for den finansielle stabilitet i euroområdet og i hele EU. De seneste års finans- og

---

<sup>1</sup> COM(2014) 902 af 28. november 2014.

<sup>2</sup> COM(2014) 903 af 26. november 2014.

<sup>3</sup> Pagten er fast forankret i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) og består af Rådets forordning (EF) nr. 1466/97 (den "forebyggende del" med hjemmel i artikel 121 i TEUF) og Rådets forordning (EF) nr. 1467/97 (den "korrigerende del" med hjemmel i artikel 126 i TEUF) samt efterfølgende ændringer heraf og relateret lovgivning. Dokumenterne findes på:  
[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/economic\\_governance/sgp/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/index_en.htm).

<sup>4</sup> "Hvad angår anvendelse af nationale budgetmidler til at fremme vækst og investeringer skal vi - hvilket Det Europæiske Råd også bekræftede den 27. juni 2014 - respektere stabilitets- og vækstpagten og samtidig gøre bedst mulig brug af den fleksibilitet, som er en del af pagtens eksisterende regler som reformeret i 2005 og 2011. Jeg har som en del af min ambitiøse pakke for beskæftigelse, vækst og investeringer til hensigt at udstede konkrete retningslinjer på området." Jean-Claude Juncker, "En ny start for Europa: Min dagsorden for job, vækst, retfærdighed og demokratisk forandring, Politiske retningslinjer for den næste Europa-Kommission" af 15. juli 2013, s. 4. Findes på:  
[http://ec.europa.eu/priorities/docs/pg\\_da.pdf](http://ec.europa.eu/priorities/docs/pg_da.pdf).

<sup>5</sup> "Vi respekterer stabilitets- og vækstpagten. Alle vores økonomier er fortsat nødt til at videreføre strukturreformerne. Vores fælles styrke afhænger helt klart af hvert eneste lands succes. Derfor bør Unionen tage dristige skridt for at fremme væksten, øge investeringerne, skabe flere og bedre arbejdspladser og fremme reformer med henblik på konkurrenceevne. Dette kræver også, at der gøres bedst mulig brug af den fleksibilitet, der er indbygget i den eksisterende stabilitets- og vækstpags regler". Konklusionerne fra Det Europæiske Råds møde den 27. juni 2014. Findes på:  
[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/da/ec/143503.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/da/ec/143503.pdf).

<sup>6</sup> Se navnlig Europa-Parlamentets beslutning "Det europæiske semester for samordning af de økonomiske politikker: gennemførelse af prioriteterne for 2014" (A8-0019/2014) af 22. oktober 2014.

<sup>7</sup> Et andet eksempel på en fortolkningsmeddelelse er Kommissionens fortolkningsmeddelelse om visse aspekter af bestemmelserne om tv-reklamer i direktivet om "fjernsyn uden grænser" (EUT C 102 af 28.4.2004, s. 2).

statsgældskrise har vist, hvor stor en indbyrdes afhængighed der findes mellem de europæiske økonomier, og hvor nødvendig en stærk økonomisk og finanspolitisk samordning er for EU. Reglernes eksistens og overholdelsen heraf har været afgørende for at genoprette tilliden. Efter for bare et par år siden at have stået over for hurtigt stigende underskud og gæld i flere medlemsstater har EU gjort store fremskridt med hensyn til at skabe sundere offentlige finanser generelt.

Princippet om ligebehandling af alle medlemsstater skal ligge i centrum for pagtens anvendelse. Pagten udgør et regelbaseret system, der opstiller en fælles ramme, der skal anvendes af alle medlemsstaterne, hvorved Kommissionen fremsætter forslag, som Rådet vedtager. Ligebehandling er dog ikke ensbetydende med en universalløsning for alle, og princippet skal derfor kombineres med en økonomisk vurdering af hver enkelt situation. Det er ikke uden grund, at pagten indeholder en vis fleksibilitet med hensyn til reglernes anvendelse, både hvad angår frister og i forhold til de forskellige lande. Det er heller ikke uden grund, at Kommissionen og Rådet, inden for de vedtagne regler, har et vist skøn til at vurdere, om de offentlige finanser er sunde, med udgangspunkt i landespecifikke forhold, så de kan anbefale de mest hensigtsmæssige foranstaltninger på basis af den seneste udvikling og de seneste oplysninger.

Graden af fleksibilitet afhænger af, om medlemsstaten er omfattet af den forebyggende del eller den korrigerende del af pagten. Formålet med den forebyggende del er at sikre en sund budgetstilling i alle medlemsstaterne: det centrale mål er, at hver medlemsstat når en sund budgetstilling på mellemlang sigt (den såkaldte mellemfristede budgetmålsætning), som fastsættes ud fra fælles vedtagne principper<sup>8</sup>. Den mellemfristede målsætning udtrykkes strukturelt, dvs. at den er tilpasset, så der tages hensyn til de økonomiske konjunkturer og korrigeres for engangsforanstaltninger, og den er specifik for hvert land. Den underliggende logik er, at medlemsstaterne bør opnå og opretholde en budgetstilling, der gør det muligt for de automatiske stabilisatorer i fuldt omfang at medvirke til afdæmpningen af eventuelle økonomiske chok. Dette bør også bidrage til at nedbringe gælden til et mere forsvarligt niveau, hvor der tages hensyn til landenes demografiske profil og udgifterne på budgettet relateret til den aldrende befolkning. Den korrigerende del af pagten anvendes i de situationer, hvor det offentlige underskud og/eller den offentlige gæld ligger over traktatens referenceværdier: i disse tilfælde indledes der en procedure i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud over for medlemsstaten, som medfører skærpede betingelser og overvågning<sup>9</sup>.

Disse retningslinjer fokuserer på den fortolkningsmargen, der er overladt Kommissionen inden for pagtens regler, uden at ændre den eksisterende lovgivning. Der gøres nærmere rede for, hvordan der bedst muligt kan tages højde for tre specifikke politiske dimensioner ved anvendelsen af reglerne. De tre dimensioner vedrører: i) investeringer, navnlig i forbindelse med oprettelsen af en ny europæisk fond for strategiske investeringer som led i investeringsplanen for Europa, ii) strukturreformer og iii) konjunkturforhold.

---

<sup>8</sup> Den mellemfristede budgetmålsætning beregnes som funktion af den potentielle vækst, den samlede offentlige gæld og omkostningerne som følge af befolkningens aldring.

<sup>9</sup> 11 medlemsstater er i øjeblikket underlagt den korrigerende del af pagten (dvs. proceduren for uforholdsmæssigt store underskud), et fald siden 2011, hvor der var 24.

Fortolkningsmeddelelsen skal bidrage til at sætte en mere vækstfremmende finanspolitisk kurs i euroområdet<sup>10</sup>. Den er også en del af Kommissionens bestræbelser på at øge effektiviteten og forståelsen af de – til tider nødvendigt komplekse – regler, som den har ansvaret for at anvende. Gennemsigtighed og forudsigelighed er forudsætninger for, at alle aktører føler, at de har ejerskab over reglerne.

## 2. Investeringer

### 2.1. Den nye europæiske fond for strategiske investeringer

Et af de centrale aspekter ved den af Kommissionen foreslåede investeringsplan for Europa er oprettelsen af den nye europæiske fond for strategiske investeringer (EFSI) i partnerskab mellem Kommissionen og Den Europæiske Investeringsbank (EIB). Efter Det Europæiske Råds godkendelse på mødet den 18.-19. december 2014 har Kommissionen fremlagt et forslag til en forordning om EFSI<sup>11</sup>.

Fonden vil tilbyde en ny risikokapacitet, som giver EIB mulighed for at investere i egenkapital, efterstillet gæld og mere risikable trancher af seniorgæld samt at tilbyde kreditforbedring af støtteberettigede projekter. Risikokapaciteten vil modtage et første bidrag fra EU-budgettet, i form af en ny garantifond, og fra EIB's egne midler. Brugen af EU-garantien eller af EIB-midler påvirker ikke medlemsstaternes underskud eller gæld.

EFSI's kapacitet kan øges endnu mere gennem yderligere økonomiske bidrag fra medlemsstaterne. I sin investeringsplan for Europa meddelte Kommissionen, at den i forbindelse med vurderingen af de offentlige finanser under pagten var positiv over for sådanne kapitalbidrag til fonden. Det Europæiske Råd noterede sig denne holdning på mødet den 18.-19. december 2014<sup>12</sup>.

Foruden at bidrage til EFSI vil medlemsstaterne kunne yde medfinansiering til individuelle projekter, der også medfinansieres af EFSI. I dette afsnit gives der retningslinjer for, hvordan de forskellige bidrag vil blive vurderet under pagten.

#### 2.1.1. Økonomiske bidrag fra medlemsstaterne til EFSI

Her skal der skelnes mellem to forskellige spørgsmål: i) om disse bidrag statistisk registreres som underskud og/eller gæld, jf. de faste definitioner i Det Europæiske Nationalregnskabssystem (ENS), og ii) hvordan Kommissionen agter at tage højde for disse bidrag i sin vurdering af, om pagten overholdes.

---

<sup>10</sup> Se herom ECB's formands, Mario Draghis, tale i Jackson Hole den 22. august 2014, hvor han udtalte følgende: "Det kunne være nyttigt at drøfte eurorådets samlede finanspolitiske kurs. I modsætning til andre udviklede økonomier er den finanspolitiske kurs ikke baseret på et fælles budget, der vedtages af et enkelt parlament, men på en sammenlægning af 18 [19 fra den 1. januar 2015] nationale budgetter og EU-budgettet. En større samordning af den finanspolitiske kurs i de forskellige lande bør i princippet give mulighed for at lægge en mere vækstfremmende overordnet finanspolitisk kurs i euroområdet".

<sup>11</sup> COM(2015) 10 af 13. januar 2015.

<sup>12</sup> "Det Europæiske Råd noterer sig Kommissionens positive holdning til sådanne kapitalbidrag inden for rammerne af vurderingen af de offentlige finanser i henhold til stabilitets- og vækstpagten, som nødvendigvis er i overensstemmelse med den fleksibilitet, der er indbygget i de eksisterende regler". Konklusionerne fra Det Europæiske Råds møde den 18.-19. december 2014: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/146411.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/146411.pdf).

## Statistisk registrering

For så vidt angår den statistiske registrering, afhænger dette af bidragenes specifikke art og af, hvordan EU's statistiske kontor (Eurostat) i fuld overensstemmelse med sin uafhængighed beslutter at kategorisere dem. Bilag 1 indeholder flere oplysninger på basis af konkrete eksempler.

## Pagtens anvendelse

### Relevante retsregler

I henhold til pagten skal Rådet i sin vurdering af den nødvendige finanspolitiske tilpasning under den forebyggende og korrigerende del fastsætte målene i "strukturelle" værdier.

#### Den forebyggende del

Det bestemmes i artikel 5 i forordning (EF) nr. 1466/97, at "*På grundlag af den vurdering, der foretages af Kommissionen og Det Økonomiske og Finansielle Udvalg, undersøger Rådet [...], om de foranstaltninger, der træffes eller foreslås [af medlemsstaten] [...], er tilstrækkelige til at opfylde den mellemfristede budgetmålsætning over konjunkturforløbet. Rådet og Kommissionen undersøger ved vurderingen af tilpasningsstien i retning af den mellemfristede budgetmålsætning, om den pågældende medlemsstat sikrer en passende årlig forbedring af sin konjunkturkorrigerede budgetsaldo, eksklusivt engangsforanstaltninger og andre midlertidige foranstaltninger, der er nødvendig for at opfylde dens mellemfristede budgetmålsætning, med 0,5 % af BNP som benchmark [...].*"

#### Den korrigerende del

Det bestemmes i artikel 3 i forordning (EF) nr. 1467/97, at "*Kommissionen [...], hvis den finder, at der foreligger et uforholdsmæssigt stort underskud, forelægger [...] Rådet en udtalelse og et forslag [...] og orienterer Europa-Parlamentet herom.*

*Rådet [fastslår] [...], om der foreligger et uforholdsmæssigt stort underskud. Hvis Rådet fastslår, at der foreligger et uforholdsmæssigt stort underskud, retter det samtidig henstillinger til den pågældende medlemsstat [...].*

*Rådets henstilling [...] fastsætter en frist på højst seks måneder for den pågældende medlemsstats iværksættelse af virkningsfulde foranstaltninger [...]. Rådets henstilling fastsætter også en frist for korrektionen af det uforholdsmæssigt store underskud, som skal gennemføres i året efter, at det er konstateret, medmindre der foreligger særlige omstændigheder. I sin henstilling opfordrer Rådet medlemsstaten til at nå årlige budgetmål, der på basis af den prognose, der ligger til grund for henstillingen, kan forbedre den konjunkturkorrigerede saldo, eksklusivt engangsforanstaltninger og midlertidige foranstaltninger, med som benchmark mindst 0,5 % af BNP for at sikre, at det uforholdsmæssigt store underskud korrigeres inden for fristen i henstillingen [...]."*

Uden at dette foregriber Eurostats statistiske registrering af bidragene til EFSI, kan Kommissionen allerede nu give retningslinjer for, hvordan de eksisterende regler i pagten vil blive anvendt i disse tilfælde.

Ved sin vurdering af den nødvendige finanspolitiske tilpasning under den forebyggende og korrigerende del fastsætter Rådet målene strukturelt. Disse omfatter ikke ekstraordinære engangsforanstaltninger, som ikke påvirker den underliggende budgetstilling. Dette vil typisk være tilfældet for de første kontantbidrag til fonden<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> Garantier vil blive behandlet på samme måde, for så vidt som de påvirker underskuddet og/eller gælden.

Kommissionen vil navnlig indtage den holdning, at:

- Under den forebyggende del af pagten vil hverken opfyldelsen af den mellemfristede budgetmålsætning eller den krævede finanspolitiske tilpasningssti i retning heraf blive påvirket, eftersom de begge er angivet i strukturelle værdier. Den strukturelle saldo påvirkes pr. definition ikke af engangsudgifter, såsom bidrag til fonden.
- Under den korrigerende del af pagten (proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud) vil det ikke påvirke opfyldelsen af den finanspolitiske tilpasningsindsats, som Rådet har henstillet til, eftersom den også måles strukturelt. Et bidrag til EFSI bør derfor ikke føre til, at en medlemstat anses for ikke at have overholdt henstillingen vedrørende proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud.
- I tilfælde af, at et land overskrider referenceværdien for underskuddet, vil Kommissionen i forbindelse med udarbejdelsen af rapporten omhandlet i artikel 126, stk. 3, i TEUF anse bidraget til EFSI for at være et "relevant forhold", jf. artikel 2, stk. 3, i forordning (EF) nr. 1467/97. Det betyder, at der ikke indledes en procedure i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud, hvis overskridelsen skyldes bidraget, og det drejer sig om en mindre overskridelse af referenceværdien, som forventes at være midlertidig.
- I tilfælde af en overskridelse af referenceværdien for gælden vil Kommissionen i forbindelse med udarbejdelsen af rapporten omhandlet i artikel 126, stk. 3, i TEUF anse bidraget til EFSI for at være et "relevant forhold", jf. artikel 2, stk. 3, i forordning (EF) nr. 1467/97. Det betyder, at der ikke indledes en procedure i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud, hvis overskridelsen skyldes bidraget.

### 2.1.2. Medlemsstaternes medfinansiering af investeringsprojekter, der også medfinansieres af EFSI

EFSI vil bidrage til en lang række forskellige investeringsprojekter og skal sikre yderligere private og/eller offentlige investeringer i disse projekter. Medlemsstaternes medfinansiering af individuelle projekter, herunder eventuelle investeringsplatforme, vil typisk tage form af innovative finansielle instrumenter, f.eks. lån, gældsinstrumenter eller egenkapitalinvestering. Den statistiske registrering vil afhænge af instrumentet (jf. bilag 1).

Med hensyn til pagtens implementering vil Kommissionen tage hensyn til national medfinansiering af investeringsprojekter, der også medfinansieres af EFSI, når den anvender den såkaldte "investeringsklausul", beskrevet i afsnit 2.2 nedenfor.

#### **Sammendrag vedrørende Den Europæiske Fond for Strategiske Investeringer**

***Kommissionen medregner ikke nationale bidrag til EFSI, når den fastsætter den finanspolitiske tilpasning under enten den forebyggende eller den korrigerende del af pagten.***

***I tilfælde af overskridelse af referenceværdien for underskud indleder Kommissionen ikke proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud, hvis overskridelsen udelukkende skyldes bidraget, og det drejer sig om en mindre overskridelse af referenceværdien, som forventes at være midlertidig. Kommissionen medregner ikke bidrag til EFSI i sin vurdering af overskridelser af referenceværdien for gæld.***

## 2.2. Andre investeringer under den forebyggende del af pagten

### *Relevante retsregler*

Det bestemmes i artikel 5 i forordning (EF) nr. 1466/97, at "*Rådet og Kommissionen [tager] hensyn til gennemførelsen af større strukturreformer, som har direkte langsigtede positive budgetmæssige virkninger, bl.a. ved at øge den potentielle holdbare vækst [...]*" Artiklen gengives mere detaljeret i boksen med de *relevante retsregler* i afsnit 3.1 nedenfor.

Under den forebyggende del af pagten kan visse investeringer, der anses for ækvivalente med strukturreformer, under visse betingelser berettige, at en medlemsstat midlertidigt afviger fra den mellemfristede budgetmålsætning eller fra tilpasningsstien i retning heraf.

Kommissionen har tidligere givet de første retningslinjer for, hvordan bestemmelserne anvendes i forbindelse med offentlige investeringer, der har positive, direkte, konstaterbare og langsigtede budgetmæssige virkninger for væksten og de offentlige finansers holdbarhed<sup>14</sup>. Disse retningslinjer (den såkaldte investeringsklausul) præciseres og formaliseres i denne meddelelse, så der bedre kan tages hensyn til landespecifikke forhold i overensstemmelse med pagtens ordlyd og ånd. Fra nu af vil en medlemsstat have fordel af investeringsklausulen, hvis følgende betingelser er opfyldt:

- i) dens BNP-vækst er negativ, eller dens BNP ligger et godt stykke under potentialet (med et negativt produktionsgab på mere end 1,5 % af BNP til følge)
- ii) afvigelsen fra den mellemfristede budgetmålsætning eller den vedtagne finanspolitiske tilpasningssti i retning heraf fører ikke til en overskridelse af referenceværdien for underskuddet på 3 % af BNP, og der bevares en passende sikkerhedsmargen
- iii) afvigelsen skyldes nationale udgifter til projekter, der medfinansieres af EU som led i struktur- og samhørighedspolitikken<sup>15</sup>, de transeuropæiske net og Connecting Europe-faciliteten, og national medfinansiering af investeringsprojekter, der også medfinansieres af EFSI, og som har direkte, langsigtede, positive og konstaterbare budgetmæssige virkninger
- iv) medfinansierede udgifter bør ikke være en erstatning for nationalt finansierede investeringer, så der ikke sker et fald i de samlede offentlige investeringer
- v) medlemsstaten skal kompensere for eventuelle midlertidige afvigelser, og den mellemfristede budgetmålsætning skal opfyldes inden for det aktuelle stabilitets- eller konvergensprogramms fireårige horisont.

Sammenlignet med tidligere betyder det, at Kommissionen vil anvende investeringsklausulen uafhængigt af den økonomiske situation i euroområdet eller i hele EU og udelukkende knytte den til konjunkturforholdene i den enkelte medlemsstat. Ved at give medlemsstaterne mulighed for at drage fordel af klausulen, når de har negativ vækst, eller når produktionen ligger langt under potentialet, vil klausulen kunne anvendes i langt flere tilfælde end tidligere og på en måde, så de landespecifikke forhold i højere grad tilgodeses<sup>16</sup>.

<sup>14</sup> Tidligere næstformand Olli Rehn's brev af 3. juli 2013 til EU's finansministre om gennemførelsen af artikel 5, stk. 1, i forordning (EF) nr. 1466/97. Denne fremgangsmåde blev anvendt for Bulgarien i 2013 og for Bulgarien, Rumænien og Slovakiet i 2014.

<sup>15</sup> Herunder projekter, der medfinansieres gennem ungdomsbeskæftigelsesinitiativet.

<sup>16</sup> Se også afsnit 4 nedenfor.



### Sammendrag vedrørende "investeringsklausulen" under den forebyggende del af pagten

*Medlemsstater omfattet af den forebyggende del af pagten kan midlertidigt afvige fra deres mellemfristede budgetmålsætning eller tilpasningsstien i retning heraf for at tilgodese investeringer, forudsat at: de har negativ BNP-vækst, eller BNP ligger langt under potentialet; afvigelsen ikke fører til overskridelse af referenceværdien for underskud på 3 %, og der bibeholdes en passende sikkerhedsmargen; investeringsniveauerne øges effektivt som følge heraf; der bliver kompenseret for afvigelsen inden for tidshorizonten i medlemsstatens stabilitets- eller konvergensprogram. Investeringer, der kan omfattes af denne klausul, er nationale udgifter til projekter, der medfinansieres af EU som led i struktur- og samhørighedspolitikken, de transeuropæiske net og Connecting Europe-faciliteten, og national medfinansiering af projekter, der også medfinansieres af Den Europæiske Fond for Strategiske Investeringer.*

## **3. Præciseringer vedrørende strukturreformer**

### **3.1. Strukturreformer under den forebyggende del af pagten**

#### *Relevante retsregler*

I artikel 5 i forordning (EF) nr. 1466/97 præciseres det, hvordan medlemsstaterne bør arbejde på at opnå en sund budgetstilling. Det bestemmes navnlig, at "[...] Når tilpasningsstien i retning af den mellemfristede budgetmålsætning fastlægges for medlemsstater, der endnu ikke har nået denne målsætning, og når der tillades en midlertidig afvigelse fra denne målsætning for medlemsstater, der allerede har nået den, såfremt der bevares en passende sikkerhedsmargen med hensyn til referenceværdien for underskuddet, og at budgetstillingen i programperioden forventes at vende tilbage til den mellemfristede budgetmålsætning, tager Rådet og Kommissionen hensyn til gennemførelsen af større strukturreformer, som har direkte langsigtede positive budgetmæssige virkninger, bl.a. ved at øge den potentielle vækst, og derfor en konstaterbar indvirkning på de offentlige financers holdbarhed på lang sigt.

*Særlig opmærksomhed rettes mod pensionsreformer, som indfører et flersøjlesystem, der omfatter en obligatorisk, fuldt finansieret søjle. Medlemsstater, der gennemfører sådanne reformer, har ret til at afvige fra tilpasningsstien i retning af deres mellemfristede budgetmålsætning eller fra målsætningen selv med en afvigelse, der afspejler størrelsen af reformens gradvis stigende direkte virkning på den offentlige saldo, såfremt der bevares en passende sikkerhedsmargen med hensyn til referenceværdien for underskuddet."*

I artikel 9 i nævnte forordning bestemmes det, at det samme gælder for medlemsstater uden for euroområdet.

I dette afsnit gives der retningslinjer for, hvordan der kan tages hensyn til strukturreformer under pagtens forebyggende del, dvs. den såkaldte "klausul om strukturreformer"<sup>17</sup>.

I overensstemmelse med de gældende bestemmelser i pagten har medlemsstater, der er i færd med at gennemføre større strukturreformer, lov til at afvige midlertidigt fra den mellemfristede budgetmålsætning eller tilpasningsstien i retning heraf. Det giver dem mulighed for at tilgodese de kortsigtede omkostninger ved at gennemføre strukturreformer,

<sup>17</sup> Se herom ECB's formands, Mario Draghis, tale i Jackson Hole den 22. august 2014, hvor han udtalte, at fleksibiliteten i de eksisterende regler kan udnyttes til bedre at understøtte det svage opsving og gøre det muligt at afholde udgifterne til de nødvendige strukturreformer.

der vil have positiv virkning for budgettet på lang sigt, bl.a. ved at øge den potentielle holdbare vækst.

*"Strukturreformer", hvortil der kan tages hensyn til under pagten*

For at "klausulen om strukturreformer" kan anvendes i praksis, skal den være baseret på veldefinerede principper og kriterier. Kommissionen vil basere sin vurdering på følgende kriterier:

- i) Reformerne skal være **væsentlige**. Mens visse enkeltstående reformer, f.eks. pensionsreformer, kan have betydelig positiv indvirkning på væksten og de offentlige finansers holdbarhed på lang sigt, kan veltilrettelagte og omfattende reformpakker til udbedring af strukturelle svagheder, også have betydelige positive virkninger. Det er navnlig tilfældet, når reformerne øger hinandens effekt gennem en hensigtsmæssig politiksammensætning og gennemførelsesforløb.
- ii) Reformerne skal have direkte, **langsigtede, positive budgetmæssige virkninger**, bl.a. ved at øge den potentielle holdbare vækst, og derfor en konstaterbar indvirkning på de offentlige finansers holdbarhed på lang sigt. Virkningerne på holdbarheden kan enten komme af direkte budgetbesparelser som følge af reformerne (såsom pension eller sundhedsydelse) eller fra de øgede indtægter på mellemlang til lang sigt som følge af en mere velfungerende økonomi med en større potentiel produktion (bl.a. på grund af lavere strukturel arbejdsløshed eller en større arbejdsstyrke), eller en kombination af disse<sup>18</sup>.
- iii) Reformerne skal **gennemføres fuldt ud**. Det er klart, at alle reformerne skal være vedtaget, før de kan anses for omfattet af klausulen, men det kan tage tid effektivt at gennemføre vedtagne reformer, og der kan ske forsinkelser, og diverse hindringer kan komme i vejen. Der kan derfor være behov for at indføre strenge sikkerhedsforanstaltninger for at begrænse risikoen for en mangelfuld gennemførelse. Pagten indeholder ingen redskaber til at kontrollere gennemførelsen af strukturreformer, men den retlige ramme, som den indgår i – dvs. det europæiske semester og den nye procedure i forbindelse med uforholdsmæssigt store ubalancer<sup>19</sup> – giver Kommissionen og Rådet mulighed for at vurdere de udfordringer og ubalancer, der nødvendiggør strukturreformer, og for at overvåge medlemsstaternes tiltag.

*Aktivering af "klausulen om strukturreformer"*

Kommissionen vil anse kriteriet vedrørende gennemførelse af reformer for opfyldt ex ante, når:

- Medlemsstaten forelægger en udførlig og detaljeret plan for strukturreformer på mellemlang sigt (f.eks. som en del af det nationale reformprogram, der offentliggøres sammen med stabilitets- eller konvergensprogrammet), der indeholder veldefinerede foranstaltninger og troværdige frister for reformernes vedtagelse og gennemførelse. Gennemførelsen af reformerne vil nøje blive overvåget som led i det europæiske semester.

<sup>18</sup> En diskussion af reformernes virkninger kan ses i European Economy, Economic Papers 541, december 2014: "The potential growth impact of structural reforms in the EU – a benchmarking exercise" udgivet af Kommissionens generaldirektorat for økonomiske og finansielle anliggender.

<sup>19</sup> Jf. forordning (EU) nr. 1176/2011.

- Medlemsstaten i det særlige tilfælde, hvor en medlemsstat er underlagt proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store ubalancer, har forelagt en korrigerende handlingsplan, der indeholder de fornødne oplysninger. Gennemførelsen af reformerne vil da blive overvåget som led i proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store ubalancer.

I begge tilfælde forventes medlemstaterne at forelægge indgående og gennemskuelig dokumentation og at kvantificere reformerne, både med hensyn til både deres budgetvirkninger og deres potentielle virkning for væksten på mellemlang sigt. Disse oplysninger skal også omfatte enkeltheder om tidsplanen for reformernes gennemførelse.

#### *Anvendelse af "klausulen om strukturreformer"*

For det særlige tilfælde af pensionsreformer, som indfører et flersøjlesystem omfattende en obligatorisk, fuldt finansieret søjle, fastsætter artikel 5 i forordning (EF) nr. 1466/97 (se boksen i begyndelsen af dette afsnit)<sup>20</sup>, hvordan der kan tages hensyn til dem i den forebyggende del af pagten.

Hvad angår andre strukturreformer, vil Kommissionen tage udgangspunkt i oplysningerne i de specifikke planer for strukturreformer (eller korrigerende handlingsplaner). I sådanne tilfælde vil den henstille, at der gives medlemsstater, der opfylder betingelserne, ekstra tid til at nå den mellemfristede budgetmålsætning og derved tillade en midlertidig afvigelse fra den strukturelle tilpasningssti i retning heraf eller, for de medlemsstater, der allerede har nået deres målsætning, en midlertidig afvigelse fra målsætningen, forudsat:

- at reformerne opfylder ovenstående betingelser
- at den midlertidige afvigelse er på højst 0,5 % af BNP, og at den mellemfristede budgetmålsætning nås inden for den fireårige tidshorisont for stabilitets- eller konvergensprogrammet for det år, hvor klausulen aktiveres, og
- at der til stadighed bibeholdes en passende sikkerhedsmargen, så afvigelsen fra den mellemfristede budgetmålsætning eller fra den vedtagne finanspolitiske tilpasningssti ikke fører til en overskridelse af referenceværdien for underskud på 3 % af BNP.

Gennemfører en medlemsstat ikke de aftalte reformer, vil den midlertidige afvigelse fra den mellemfristede budgetmålsætning eller fra tilpasningsstien i retning heraf ikke længere anses for at være berettiget. Hvis den manglende gennemførelse fører til en betydelig afvigelse fra den mellemfristede budgetmålsætning eller tilpasningen i retning heraf, vil Kommissionen indlede proceduren i artikel 6, stk. 2, eller i artikel 10, stk. 2, i forordning (EF) nr. 1466/97. Det betyder, at Kommissionen vil udstede en advarsel til den pågældende medlemsstat efterfulgt af et forslag til en henstilling fra Rådet for at sikre, at medlemsstaten træffer de fornødne politiske foranstaltninger inden fem måneder for at rette op på afvigelsen. For medlemsstaterne i euroområdet kan en fortsat manglende overholdelse i sidste ende føre til et krav om at deponere et rentebærende beløb<sup>21</sup>.

<sup>20</sup> Denne metode er f.eks. blevet benyttet til at tage hensyn til de pensionsreformer, der blev indført i Letland i 2013.

<sup>21</sup> Artikel 4 i forordning (EU) nr. 1173/2011.

### Sammendrag vedrørende "klausulen om strukturreformer" under den forebyggende del af pagten

*Kommissionen vil under den forebyggende del af pagten tage hensyn til strukturreformers positive budgetmæssige virkninger, forudsat at disse reformer er i) væsentlige, ii) har konstaterbare, direkte, langsigtede, positive budgetmæssige virkninger, bl.a. ved at øge den potentielle holdbare vækst, og iii) gennemføres fuldt ud.*

*For at reformerne kan tages i betragtning ex ante, vil medlemsstaterne skulle forelægge en specifik plan for strukturreformer med detaljerede og verificerbare oplysninger samt troværdige frister for vedtagelse og gennemførelse af reformerne. Kommissionen vil vurdere den relevante reformplan, før den henstiller, at der tillades en midlertidig afvigelse fra den mellemfristede budgetmålsætning eller tilpasningen i retning heraf. Kommissionen vil nøje overvåge gennemførelsen af reformerne. I tilfælde af manglende gennemførelse vil Kommissionen træffe de fornødne foranstaltninger.*

### **3.2. Strukturreformer under den korrigerende del af pagten**

#### *Relevante retsregler*

I artikel 2 i forordning (EF) nr. 1467/97 bestemmes det: "[...] Kommissionen tager ved udarbejdelsen af en rapport efter artikel 126, stk. 3, i TEUF [dvs. når en medlemsstat ikke opfylder kravene i forbindelse med gælds- eller underskudskriteriet eller begge] hensyn til alle relevante forhold som angivet i nævnte artikel, i den udstrækning disse faktorer har væsentlig indflydelse på vurderingen af, om den berørte medlemsstat har overholdt underskuds- og gældskriteriet. Rapporten skal, hvor det er relevant, beskrive: a) udviklingen i den økonomiske situation på mellemlang sigt [...] b) udviklingen i budgetstillingerne på mellemlang sigt, herunder særlig fremskridtene i tilpasningen hen imod det mellemfristede budgetmål, niveauet for den primære saldo og udviklingen i de primære udgifter, både de løbende udgifter og kapitaludgifterne, gennemførelsen af politikker inden for rammerne af forebyggelse og korrektion af uforholdsmæssigt store makroøkonomiske ubalancer, gennemførelsen af politikker inden for rammerne af den fælles vækststrategi for Unionen samt den overordnede kvalitet i de offentlige finanser, især effektiviteten af de nationale budgetmæssige rammer c) udviklingen [...] i den offentlige gæld på mellemlang sigt [...].

*Kommissionen tager behørigt og udtrykkeligt hensyn til alle andre forhold, som efter den pågældende medlemsstats opfattelse er relevante for at kunne foretage en samlet kvalitativ vurdering af overholdelsen af underskuds- og gældskriteriet, og som medlemsstaten har forelagt Rådet og Kommissionen [...].*

*Rådet og Kommissionen foretager en afbalanceret generel vurdering af alle relevante forhold [...]. Hvis den procentdel, som den offentlige gæld udgør af BNP, overstiger referenceværdien, tages der ved vurderingen af, om underskudskriteriet er overholdt, kun hensyn til disse forhold i faserne forud for, at det fastslås, at der foreligger et uforholdsmæssigt stort underskud, jf. artikel 126, stk. 4, 5 og 6, i TEUF, hvis den dobbelte betingelse om det overordnede princip er fuldstændigt opfyldt, dvs. at der kun tages hensyn til disse relevante forhold, hvis det offentlige underskud ligger tæt på referenceværdien og kun midlertidigt overskrider referenceværdien [...].*

*Hvis Rådet [...] har fastslået, at der foreligger et uforholdsmæssigt stort underskud i en medlemsstat, tager Rådet og Kommissionen i forbindelse med de efterfølgende skridt i proceduren i nævnte artikel i TEUF, hensyn til de relevante forhold, der er henvist til i stk. 3 i nærværende artikel, [...] navnlig ved fastsættelsen af en frist for korrektionen af det uforholdsmæssigt store underskud og en eventuel forlængelse heraf [...]."*

Hovedformålet med den korrigerende del af pagten er at sikre en hurtig korrektion af uforholdsmæssigt store underskud. De relevante regler indeholder ikke specifikke

bestemmelser om, hvordan der tages hensyn til strukturreformer (eller investeringer) under vurderingen af, om en medlemsstat har iværksat virkningsfulde foranstaltninger til at efterkomme Rådets henstillinger om at korrigere det uforholdsmæssigt store underskud. Strukturreformer spiller dog en rolle i den korrigerende del af pagten, når der skal træffes beslutning om forskellige skridt i proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud<sup>22</sup>.

Ved vurderingen af, om der skal indledes en procedure i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud over for en medlemsstat, undersøger Kommissionen for det første nøje alle relevante udviklinger på mellemlang sigt vedrørende den økonomiske situation, budgetstillingen og gælden. Disse "relevante forhold" omfatter gennemførelsen af strukturreformer som led i det europæiske semester, f.eks. inden for proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store ubalancer. Kommissionen betragter en mangelfuld gennemførelse af strukturreformer som et skærpende relevant forhold.

For det andet tages der også hensyn til relevante forhold ved fastsættelsen af fristen for korrektion af det uforholdsmæssigt store underskud. Korrektionen af et uforholdsmæssigt stort underskud vil normalt skulle ske inden for et år efter, at underskuddet er konstateret, men gennemførelsen af omfattende strukturreformer er et væsentligt forhold, som der tages hensyn til, når der i stedet overvejes en flerårig korrektion af det uforholdsmæssigt store underskud.

For at denne bestemmelse kan anvendes konkret i de tilfælde, hvor reformerne endnu ikke er fuldt gennemført, er Kommissionen af den opfattelse, at der kan tages hensyn til dem *ex ante*, forudsat at medlemsstaten forelægger en specifik plan for strukturreformer, der er vedtaget af regeringen og/eller det nationale parlament og indeholder detaljerede og verificerbare oplysninger samt troværdige frister for implementering og gennemførelse under samme betingelser som for aktiveringen af "klausulen om strukturreformer" beskrevet i afsnit 3.1. Dette berører dog ikke den årlige forbedring på mindst 0,5 % af BNP som benchmark, jf. artikel 3, stk. 4, i forordning (EF) nr. 1467/97.

Gennemfører en medlemsstat ikke de aftalte reformer, betragter Kommissionen det som en skærpende omstændighed ved vurderingen af, om der er truffet virkningsfulde foranstaltninger på foranledning af henstillingen under proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud, og ved fastsættelsen af fristen for korrektion af det uforholdsmæssigt store underskud. Træffes der ikke virkningsfulde foranstaltninger, fører det til en optrapning af proceduren og eventuelt til suspension af midler fra de europæiske struktur- og investeringsfonde<sup>23</sup>. For medlemsstaterne i euroområdet betyder det, at Kommissionen vil henstille til Rådet at pålægge medlemsstaten en bøde<sup>24</sup>.

For det tredje tager Kommissionen ved afslutningen af proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud, hvor det er relevant, behørigt hensyn til de direkte omkostninger relateret til pensionsreformer, som indfører et flersøjlesystem med en obligatorisk fuldt finansieret søjle. En procedure i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud kan altså afsluttes, selv om underskuddet er på over 3 % af BNP, forudsat at overskridelsen udelukkende skyldes omkostningerne ved at gennemføre pensionsreformen,

<sup>22</sup> Når der indledes en procedure i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud over for en medlemsstat i euroområdet, skal de forelægge et økonomisk partnerskabsprogram, der beskriver de politiske foranstaltninger og strukturreformer, der er nødvendige for at sikre en effektiv og vedvarende korrektion af det uforholdsmæssigt store underskud. Se artikel 9 i forordning (EU) nr. 473/2013.

<sup>23</sup> Jf. artikel 23 i forordning (EU) nr. 1303/2013.

<sup>24</sup> Jf. artikel 6 i forordning (EU) nr. 1173/2011.

og at underskuddet er faldet betydeligt og stadig og har nået et niveau tæt på referenceværdien.

#### **Sammendrag vedrørende strukturreformer under den korrigerende del af pagten**

*Kommissionen vil tage hensyn til en specifik plan for strukturreformer med detaljerede og verificerbare oplysninger og troværdige frister for vedtagelse og gennemførelse, når den anbefaler en frist for korrektion af det uforholdsmæssigt store underskud eller længden af en eventuel forlængelse af fristen. Kommissionen vil nøje overvåge gennemførelsen af reformerne. I tilfælde af manglende gennemførelse vil Kommissionen træffe de fornødne foranstaltninger.*

## **4. Præciseringer vedrørende konjunkturforhold**

### **4.1. Justering af den finanspolitiske tilpasningsindsats over konjunkturforløbet under den forebyggende del af pagten**

#### *Relevante retsregler*

I artikel 5 i forordning (EF) nr. 1466/97 præciseres det, hvordan medlemsstaterne bør arbejde på at opnå en sund budgetstilling. Der fastsættes navnlig følgende i artikel 5: "[...] Rådet og Kommissionen undersøger ved vurderingen af tilpasningsstien i retning af den mellemfristede budgetmålsætning, om den pågældende medlemsstat sikrer en passende årlig forbedring af sin konjunkturkorrigerede budgetsaldo, eksklusive engangsforanstaltninger og andre midlertidige foranstaltninger, der er nødvendig for at opfylde dens mellemfristede budgetmålsætning, med 0,5 % af BNP som benchmark [...]. For medlemsstater, der står over for et gælds niveau, der overstiger 60 % af BNP eller med udtalt risiko for den generelle gældsholdbarhed, undersøger Rådet og Kommissionen, om den årlige forbedring af den konjunkturkorrigerede budgetsaldo, eksklusive engangsforanstaltninger og andre midlertidige foranstaltninger, er større end 0,5 % af BNP. Rådet og Kommissionen tager hensyn til, om der gøres en større tilpasningsindsats i økonomiske opgangstider, mens indsatsen kan være mere begrænset i økonomiske nedgangstider. Der tages navnlig hensyn til uventede indtægter og udgifter [...]."

For at fastsætte hver enkelt medlemsstats passende tilpasningssti i retning af den mellemfristede budgetmålsætning skal der ifølge pagten foruden holdbarhedskravene tages hensyn til den økonomiske situation. I princippet skal medlemsstater, der endnu ikke har opfyldt deres mellemfristede budgetmålsætning, som benchmark stræbe efter en årlig forbedring af den strukturelle saldo på 0,5 % af BNP. Ifølge reglerne skal Kommissionen også tage hensyn til, om der ydes en større finanspolitisk tilpasningsindsats i økonomiske opgangstider, mens indsatsen i nedgangstider kan være mere begrænset.

Kommissionen har derfor udarbejdet en matrix (se bilag 2), der afklarer og præciserer kravene til den finanspolitiske tilpasning under den forebyggende del af pagten. Matrixen er symmetrisk og viser forskellen mellem den større finanspolitiske tilpasningsindsats, der skal ydes i opgangstider, og den mindre finanspolitiske indsats, der skal ydes under vanskelige økonomiske forhold. Det skulle give mulighed for at tage bedre hensyn til konjunkturerne. Det skulle også medføre, at den krævede finanspolitiske indsats udjævnes over tid, og at der undgås unødvendige afbrydelser i indsatsen, når de økonomiske forhold ændrer sig.

**Sammendrag vedrørende tilpasning af indsatsen over konjunkturforløbet under den forebyggende del af pagten**

***Fra nu af vil Kommissionen anvende en matrix (se bilag 2) til at fastlægge den passende finanspolitiske tilpasning og tage større hensyn til konjunkturerne i de enkelte medlemsstater omfattet af den forebyggende del af pagten.***

**4.2. Hensyn til en uventet nedgang i den økonomiske aktivitet under den korrigerende del af pagten**

*Relevante retsregler*

Der tages hensyn til uventede negative økonomiske forhold i medlemsstaterne i den korrigerende del af pagten. I henhold til artikel 3 i forordning (EF) nr. 1467/97 skal Rådet, hvis det konstaterer, at der foreligger et uforholdsmæssigt stort underskud, rette en henstilling til medlemsstaten om at træffe virkningsfulde foranstaltninger, som omfatter en frist for korrektion af det uforholdsmæssigt store underskud og årlige budgetmål for medlemsstaten. Den pågældende medlemsstat har pligt til at træffe virkningsfulde foranstaltninger inden den af Rådet fastsatte frist.

Det bestemmes navnlig i artikel 3 i forordning (EF) nr. 1467/97, at "*Hvis der er truffet virkningsfulde foranstaltninger i overensstemmelse med en henstilling efter artikel 126, stk. 7, i TEUF, og uventede negative økonomiske forhold gør sig gældende med store ugunstige virkninger for de offentlige finanser efter vedtagelsen af henstillingen, kan Rådet på grundlag af en henstilling fra Kommissionen beslutte at vedtage en revideret henstilling efter artikel 126, stk. 7, i TEUF. Den reviderede henstilling kan navnlig forlænge fristen for korrektionen af det uforholdsmæssigt store underskud med som hovedregel et år under hensyntagen til de relevante forhold, der omtales i artikel 2, stk. 3, i denne forordning [...].*"

I erkendelse af, at det er nødvendigt at sondre mellem foranstaltninger til finanspolitisk konsolidering og resultaterne af finanspolitisk konsolidering, hvor sidstnævnte ofte påvirkes af en udvikling, de berørte myndigheder ikke har kontrol over, indeholder reglerne en mulighed for at tage hensyn til en uventet forværring af den økonomiske situation.

Hvis et land har truffet virkningsfulde foranstaltninger ved at yde den strukturelle finanspolitiske indsats, som Rådet har henstillet, kan det få mere tid til at korrigere det uforholdsmæssigt store nominelle underskud uden at få pålagt økonomiske sanktioner (medlemsstater i euroområdet) eller få suspenderet betalinger/forpligtelser fra de europæiske struktur- og investeringsfonde (alle medlemsstater)<sup>25</sup>.

Kommissionen har udviklet en systematisk tilgang til vurderingen af opfyldelsen af den påkrævede strukturelle finanspolitiske indsats, som for nylig blev godkendt af Rådet<sup>26</sup>. Den hjælper til så vidt muligt at adskille de budgetudviklinger, som staten kan antages at have kontrol over, fra dem, der kan tilskrives en uventet nedgang i den økonomiske aktivitet.

<sup>25</sup> Jf. artikel 23 i forordning (EU) nr. 1303/2013.

<sup>26</sup> Se konklusionerne fra Økofinmødet den 20. juni 2014:

[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/en/ecofin/143293.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ecofin/143293.pdf)

**Sammendrag vedrørende hensyntagen til konjunkturforholdene under den korrigerende del af pagten**

***Kommissionen vil fortsat vurdere de virkningsfulde foranstaltninger under den korrigerende del af pagten med udgangspunkt i beregningen af den strukturelle finanspolitiske indsats, eksklusive de budgetudviklinger, regeringerne ikk har kontrol over.***

### **4.3. Alvorlige økonomiske tilbageslag i euroområdet eller Unionen som helhed**

*Relevante retsregler*

Pagten tager hensyn til det tilfælde, at der er usædvanligt negative økonomiske forhold i EU eller i euroområdet, både i den forebyggende del og den korrigerende del.

*Den forebyggende del*

Som det fremgår af boksene med de relevante retsregler i afsnit 2.1.1, 3.1 og 4.1, undersøger Rådet, om en medlemsstat omfattet af den forebyggende del af pagten træffer tilstrækkelige foranstaltninger for at nå sin mellemfristede budgetmålsætning over konjunkturforløbet. I den forbindelse tages der behørigt hensyn til relevante forhold og de strukturreformer, der er gennemført. Artikel 5 i forordning (EF) nr. 1466/97 vedrører også tilfælde af usædvanlige negative økonomiske forhold.

Det fastsættes navnlig i artikel 5, at "*[...] I tilfælde af en usædvanlig begivenhed, som ligger uden for den pågældende medlemsstats kontrol, og som har en afgørende virkning på de samlede offentlige finanser, eller i perioder med et alvorligt økonomisk tilbageslag for euroområdet eller Unionen som helhed, kan medlemsstaterne midlertidigt tillades at fravige den tilpasningssti i retning af den mellemfristede budgetmålsætning, der er omhandlet i tredje afsnit, forudsat at dette ikke bringer den finanspolitiske holdbarhed på mellemlang sigt i fare [...].*"

*Den korrigerende del*

Det fremgår af boksene med de relevante retsregler i afsnit 2.1 og 4.2, at Rådet i henhold til artikel 3 i forordning (EF) nr. 1467/97, hvis det fastslår, at der foreligger et uforholdsmæssigt stort underskud, retter en henstilling til medlemsstaten om at træffe virkningsfulde foranstaltninger med en frist for korrektion af medlemsstatens uforholdsmæssigt store underskud og årlige budgetmål. Den pågældende medlemsstat har pligt til at træffe virkningsfulde foranstaltninger inden den af Rådet fastsatte frist. Artikel 3 giver også mulighed for, at der tages hensyn til usædvanlige negative økonomiske forhold.

Det fremgår navnlig af artikel 3, at "*[...] I tilfælde af et alvorligt økonomisk tilbageslag for euroområdet eller for Unionen som helhed kan Rådet også på grundlag af en henstilling fra Kommissionen vedtage en revideret henstilling efter artikel 126, stk. 7, i TEUF, forudsat at det ikke er til fare for den finanspolitiske holdbarhed på mellemlang sigt.*"

Siden 2011 har pagten indeholdt en mulighed for, at tempoet for den finanspolitiske konsolidering i tilfælde af alvorlig økonomisk nedgang i euroområdet eller i Unionen som helhed kan tilpasses for alle medlemsstaterne, forudsat at dette ikke bringer den finanspolitiske holdbarhed i fare på mellemlang sigt.

Denne bestemmelse er aldrig blevet udnyttet, selv om den de facto afspejler den logik, der blev fulgt under finanskrisen i 2008, hvor tilpasningsstien blev justeret for flere medlemsstater. Aktivering af denne bestemmelse betyder ikke, at den finanspolitiske tilpasning stilles i bero, men snarere at tilpasningsstien gøres mere landespecifik, både hvad angår tilpasningsindsatsen og fristerne for at nå målene, så der tages hensyn til de ekstraordinære omstændigheder, der følger af den alvorlige økonomiske nedgang i



euroområdet eller i Unionen som helhed. Bestemmelsen bør udelukkende kunne anvendes i ekstraordinære og nøje afgrænsede situationer for at begrænse risikoen for uansvarlig adfærd.

**Sammendrag vedrørende tilfælde af alvorlig økonomisk nedgang**

***Kommissionen mener, at pagtens bestemmelser vedrørende en alvorlig økonomisk nedgang i euroområdet eller i Unionen som helhed bør anvendes, når det er nødvendigt.***

## **5. Konklusion**

Denne fortolkningsmeddelelse giver yderligere retningslinjer om, hvordan Kommissionen vil udnytte sin fortolkningsmargin ved implementeringen af de gældende regler i stabilitets- og vækstpagten.

Kommissionen vil følge disse retningslinjer med øjeblikkeligt varsel. Den vil indlede en dialog med medlemsstaterne og Rådet med henblik på at give eventuelle forklaringer, der måtte være nødvendige, forud for de kommende etaper, navnlig forelæggelsen af stabilitets- og konvergensprogrammerne og de nationale reformprogrammer, der forventes at komme i foråret 2015. Kommissionen vil også forelægge denne meddelelse for Europa-Parlamentet.

Meddelelsen giver medlemsstaterne større klarhed om, hvordan det sikres, at den fælles finanspolitiske ramme understøtter EU's dagsorden for vækst og beskæftigelse, navnlig hvad angår investeringer og strukturreformer, og samtidig bedre afspejler konjunkturerne i de enkelte medlemsstater.

Den erstatter ikke pagtens gældende regler eller behovet for, at Kommissionen og Rådet foretager en samlet vurdering af den overordnede økonomiske og budgetmæssige situation i hver medlemsstat, i euroområdet og i EU som helhed i overensstemmelse med traktatens ånd og dens overordnede mål om at sikre sunde offentlige finanser. Endvidere findes der hensigtsmæssige sikkerhedsforanstaltninger og betingelser for at sikre, at de gældende regler fortsat er troværdige og effektive til at sikre fortsat finanspolitisk ansvarlighed, når fleksibiliteten i pagten udnyttes bedst muligt inden for disse regler.

Ud over denne meddelelse vil Kommissionen også indlede en debat med interessenter på alle niveauer for at fastlægge de yderligere skridt i retning af større samordning af den økonomiske politik og sikre fremskridt hen imod udbygningen af den Økonomiske og Monetære Union.

Som vedtaget af Det Europæiske Råd vil Kommissionens formand i tæt samarbejde med formændene for Eurotopmødet, Eurogruppen og Den Europæiske Centralbank rapportere om dette på Det Europæiske Råds møde i juni 2015. I sit arbejdsprogram for 2015<sup>27</sup> gav Kommissionen et løfte om at udarbejde forslag vedrørende de videre skridt i retning af fælles udøvelse af suveræniteten i den økonomiske styring.

---

<sup>27</sup> COM(2014) 910 af 16. december 2014.

## **BILAG 1 - STATISTISK REGISTRERING AF BIDRAG I FORBINDELSE MED DEN EUROPÆISKE FOND FOR STRATEGISKE INVESTERINGER**

Nedenfor gives nogle eksempler til illustration af, hvordan forskellige typer bidrag vil kunne registreres af Eurostat i statistikkerne. Den statistiske registrering er en særskilt etape og berører ikke Kommissionens vurdering af disse bidrag i henhold til stabilitets- og vækstpagtens relevante bestemmelser

### **Eksempel 1. Medlemsstaternes kontantbidrag til EFSI**

Det kan ikke med fuld sikkerhed fastslås, om medlemsstaternes kontantbidrag til EFSI vil påvirke statistikkerne for underskuddet, før fondens detaljerede retlige og forvaltningsmæssige forhold er på plads. Hvis en medlemsstat ikke råder over tilstrækkelige midler til et sådant bidrag og derfor skal optage lån, vil det medføre en stigning af den offentlige gæld.

### **Eksempel 2. Medlemsstaternes brug af garantier over for EFSI**

Hvis en medlemstat yder en garanti til EFSI, bør det ikke få umiddelbar virkning for underskuddet eller gælden, før garantien indløses for det beløb, der indløses, hvis det indløses.

### **Eksempel 3. Medlemsstaternes medfinansiering af individuelle projekter**

Medlemsstaternes direkte bidrag til projekter, herunder investeringsplatforme, kan antage forskellige former, f.eks. egenkapitalinvestering, lån, garantier osv. Den statistiske registrering vil afhænge af instrumentets art:

- For garantier vil den statistiske registrering følge samme princip som i eksempel 2.
- For egenkapitalinvestering vil det afhænge af, om der kan forventes et almindeligt markedsafkast (svarende til en privat investor). Hvis det er tilfældet, vil det ikke påvirke underskuddet. Det vil muligvis påvirke gælden, hvis det finansieres gennem offentlig låntagning.
- For lån vil det kun påvirke underskuddet, hvis der er dokumentation for, at lånet ikke tilbagebetales. Det kan påvirke gældsniveauet, hvis det finansieres gennem offentlig låntagning.
- For tilskud vil det have direkte virkning for underskuddet og indirekte virkning for gælden, hvis det finansieres gennem offentlig låntagning.
- Hvis medlemsstaten bruger midler fra de europæiske struktur- og investeringsfonde, vil den nationale del af medfinansieringen påvirke underskuddet. Det kan påvirke gælden, hvis det finansieres gennem offentlig låntagning. EU's del af medfinansieringen registreres som en finansiel transaktion og har derfor ingen virkning for de nationale regnskaber.

### **Eksempel 4. Bidrag via nationale erhvervsfremmende banker**

En medlemsstat kan foretage bidrag gennem en national erhvervsfremmende bank, både til EFSI og til individuelle projekter, herunder investeringsplatforme. Virkningerne vil først og fremmest afhænge af, om den nationale erhvervsfremmende bank er klassificeret inden for eller uden for den offentlige sektor. Hvis banken er klassificeret inden for den offentlige sektor, vil virkningerne være nøjagtig de samme, som var det staten selv, der foretog investeringen. Hvis banken er klassificeret uden for den offentlige sektor, afhænger registreringen af, om de nationale erhvervsfremmende banker selv foretager investeringen eller bidrager til et projekt på vegne af staten. Hvis det fastslås, at dette er tilfældet, kan transaktionen anses for at indgå i statens regnskab, hvilket betyder, at de midler, der bruges på vegne af staten, behandles som offentlige udgifter, og at de forpligtelser, der følger af fremskaffelsen af disse midler, behandles som offentlig gæld.

**BILAG 2 - MATRIX FOR FASTLÆGGELSE AF DEN ÅRLIGE FINANSPOLITISKE TILPASNING  
I RETNING AF DEN MELLEMLISTEDE BUDGETMÅLSÆTNING  
UNDER DEN FOREBYGGENDE DEL AF PAGTEN**

		<b>Krævet årlig finansiel tilpasning*</b>	
		<b>Betingelse</b>	
			Gæld under 60 og ingen risici for holdbarheden
			Gæld over 60 eller risici for holdbarheden
<b>Exceptionelt dårlige tider</b>	Realvækst < 0 eller produktionsgab < -4	Ikke behov for tilpasning	
<b>Meget dårlige tider</b>	-4 ≤ produktionsgab < -3	0	0,25
<b>Dårlige tider</b>	-3 ≤ produktionsgab < -1,5	0, hvis vækst under potentialet, 0,25, hvis vækst over potentialet	0,25, hvis vækst under potentialet, 0,5, hvis vækst over potentialet
<b>Normale tider</b>	-1,5 ≤ produktionsgab < 1,5	0,5	> 0,5
<b>Gode tider</b>	produktionsgab ≥ 1,5	> 0,5, hvis vækst under potentialet, ≥ 0,75, hvis vækst over potentialet	≥ 0,75, hvis vækst under potentialet, ≥ 1, hvis vækst over potentialet

\* alle tal er angivet i procent af BNP

Definitioner:

- Finanspolitisk tilpasning: forbedring af den offentlige budgetsaldo målt i strukturelle værdier (dvs. konjunkturkorrigeret og eksklusive engangsforanstaltninger).
- Vækstpotentiale: anslået vækstrate, når økonomien yder sin potentielle produktion.
- Produktionsgab: forskellen mellem den aktuelle og den potentielle produktion (udtrykt i procent af den potentielle produktion).
- Potentiell produktion: en samlet indikator for en økonomis kapacitet til at generere et bæredygtigt og ikke-inflationært output.

Forklaringer:

Matrixen sikrer, at medlemsstaterne kan justere deres finanspolitiske tilpasning over konjunkturforløbet og samtidig tage højde for deres behov for finanspolitisk konsolidering.

Jo større det positive (negative) produktionsgab, des større (mindre) den krævede indsats. Matrixen tager hensyn til den retning, økonomien tager, dvs. om der sker en bedring eller en forværring af den

økonomiske situation, idet der ses på, om BNP ligger over eller under den landespecifikke potentielle vækstrate.

Den krævede indsats er også større for de medlemsstater, der har en ugunstig overordnet budgetstilling, dvs. hvor den finanspolitiske holdbarhed er truet, eller hvor gældskvoten ligger over traktatens referenceværdi på 60 % af BNP.

Alle medlemsstaterne forventes at spare op i gode tider, så de har et tilstrækkeligt råderum til at lade de såkaldte automatiske stabilisatorer (f.eks. øgede velfærdsudgifter og lavere skatteindtægter) gøre deres arbejde i nedgangstider. I gode tider stiger statens indtægter som følge af en stærkere økonomisk aktivitet og faldende udgifter relateret til arbejdsløshed. Matrixen fastsætter derfor en større finanspolitisk tilpasning for de medlemsstater, der har gode tider, dvs. hvis produktionsgabets størrelse er på eller over 1,5 %. Dette er særlig vigtigt for de medlemsstater, hvis finanspolitiske holdbarhed er truet, eller som har en gæld på over 60 % af BNP, og disse medlemsstater skal derfor sikre en finanspolitisk tilpasning på eller over 0,75 % af BNP eller på eller over 1 % af BNP, afhængigt af om deres gunstige økonomiske situation fortsat forbedres eller ej.

I normale tider, dvs. hvor produktionsgabets størrelse ligger mellem -1,5 % og +1,5 %, vil medlemsstater med en gældskvoteprocent under 60 % skulle yde en indsats på 0,5 % af BNP, mens medlemsstater med en gæld over 60 % af BNP vil skulle foretage en tilpasning på over 0,5 %.

I dårlige tider, dvs. hvor produktionsgabets størrelse ligger mellem -3 % og -1,5 %, vil den krævede tilpasning være mindre. Alle EU-medlemsstater med en gældskvoteprocent under 60 % vil skulle yde en finanspolitisk indsats på 0,25 % af BNP, hvis de har en økonomisk vækst over potentialet. Der vil midlertidigt kunne tillades en finanspolitisk tilpasning på nul, hvis væksten ligger under potentialet.

I meget dårlige tider, dvs. hvor produktionsgabets størrelse ligger mellem -4 % og -3 %, vil alle medlemsstater med en gældskvoteprocent under 60 % have midlertidigt tilladelse til en indsats på nul, altså ingen finanspolitisk tilpasning, hvorimod medlemsstater med en gældskvoteprocent over 60 % vil skulle yde en årlig indsats på 0,25 % af BNP.

I exceptionelt dårlige tider, dvs. hvor produktionsgabets størrelse ligger under -4 %, eller hvor det reale BNP falder, vil alle medlemsstaterne, uanset deres gælds niveauer, være midlertidigt fritaget for at yde en finanspolitisk indsats.

De foreslåede niveauer for produktionsgabets størrelse på -3 % og -4 % understøttes af tidligere data: siden 1980'erne har produktionsgabene i EU-medlemsstaterne kun ligget under -4 % i et ud af tyve år, mens de nåede -3 % i et ud af ti år – disse to værdier angiver således meget dårlige og exceptionelt dårlige tider.