

8. februar 2015

Supplerende samlenotat vedr. rådsmødet (ECOFIN) den 13. juli 2010

1. Den europæiske finansielle tilsynspakke
 - a) (evt.) Et europæisk råd for systemiske risici (ESRB)
 - *Politisk enighed*
 - KOM(2009) 500, KOM(2009) 499
 - b) (evt.) Finansielle tjenesteydelser – Et europæisk system for finansielt tilsyn (ESFS) *Side 3*
 - *Politisk enighed*
 - KOM(2009) 502
 - c) (evt.) Præcisering af beføjelser for EU-tilsynsmyndigheder på det finansielle område (Omnibus-direktiv I)
 - *Politisk enighed*
 - KOM(2009) 576
2. (evt.) Forslag om ændringsdirektiv vedrørende alternative investeringsfonde (AIFM)
 - *Politisk enighed*
 - KOM(2009) 207
3. Det belgiske formandskabs arbejdsprogram for ECOFIN i 2. halvår 2010
 - *Præsentation*
 - KOM-dokument foreligger ikke
4. Opfølgning på møde i Det Europæiske Råd den 17. juni 2010
 - a) Kommissionens meddelelse om styrket økonomisk-politisk samarbejde for stabilitet, vækst og beskæftigelse - redskaber til stærkere økonomisk ledelse i EU *Side 17*
 - *Præsentation*
 - KOM(2010) 367/2
 - b) Andre punkter fra Det Europæiske Råd
 - *Udveksling af synspunkter*
 - KOM-dokument foreligger ikke
5. De overordnede økonomisk-politiske retningslinjer (BEPG)
 - *Vedtagelse*
 - KOM(2010) 193

6. Implementering af Stabilitets- og Vækstpagten: Proceduren for uforholdsmæssigt store underskud
 - a) Vurdering af effektive tiltag foretaget af Belgien, Tjekkiet, Tyskland, Irland, Spanien, Frankrig, Italien, Nederlandene, Østrig, Portugal, Slovenien og Slovakiet
 - *Rådskonklusioner*
KOM(2010) 329
 - b) Beslutninger om eksistensen af uforholdsmæssigt store underskud i samt vedtagelse af henstillinger til Danmark, Finland og Cypern
 - *Rådsbeslutninger og rådsbenstillinger*

7. (evt.) Vedtagelse af beslutning om optagelse af Estland i eurosamarbejdet den 1. januar 2011
 - *Vedtagelse*
KOM(2010) 239, KOM(2010) 240

8. EU's budget for 2010
 - a) Ændringsbudget 5 om UK-rabatten mv.
 - *Vedtagelse*
KOM(2010) 320
 - b) Ændringsbudget 6 om Den Fælles Udenrigstjeneste
 - *Vedtagelse*
KOM(2010) 315

9. Tidsfristen for høring af de nationale parlamenter vedrørende EU's budget for 2011
 - *Vedtagelse*
KOM-dokument foreligger ikke

10. Finansiell bistand mht. nedlukning af blok 1-4 på Kozloduy kernekraftværket i Bulgarien
 - *Vedtagelse*
KOM(2009) 581

Dagsordenspunkt 1b: Et europæisk system for finansielt tilsyn (ESFS)

Resumé

Kommissionen har den 23. september 2009 fremlagt forslag vedr. en ny finansiell tilsynsstruktur mellem de nationale tilsyn i EU (ESFS), som bl.a. omfatter oprettelsen af tre nye EU-tilsynsmyndigheder (ESA'er). ESA'erne foreslås givet beføjelser til at fastsætte bindende tekniske tilsynsstandarder, bistå ved sager om overtrædelser af fællesskabslovgivningen, udføre visse krisehåndteringsopgaver og mægle i tvister mellem nationale tilsyn. Forslagene indgår sammen med forslaget om oprettelse af et europæisk råd for systemisk risiko (ESRB) i en samlet pakke for en ny struktur for finansielt tilsyn i EU. Dertil kommer konsekvensændringer i de underliggende finansielle direktiver, som gennemføres via et såkaldt omnibusdirektiv, jf. separate dagsordenspunkter herom. Der var enighed om en generel indstilling på ECOFIN den 2. december 2009 for så vidt angår ESFS. Europa-Parlamentets udvalg for økonomiske og monetære forhold (ECON) stemte om ESFS- forslag d. 10. maj 2010. Der pågår nu dialogdrøftelser med henblik på enighed i første læsning.

På det kommende ECOFIN den 13. juni 2010 ventes formandskabet at præsentere fremskridtene i forhandlingerne og søge ECOFINs opbakning til på den baggrund at søge enighed med Europa-Parlamentet ved første behandling hurtigst muligt således at de nye myndigheder vil kunne fungere fra starten af 2011.

Nedenstående er udarbejdet på baggrund af Kommissionens forslag KOM (2009) 501-503, ECOFIN's fælles indstilling (ST16748/1/09) samt ændringsforslagene som følge af afstemningsresultaterne fra Europa-Parlamentets ECON udvalg (A7-0166/2010, A7-0169/2010 og A7-0170/2010) og giver et prioriteret uddrag heraf.

Baggrund

Kommissionen har den 23. september 2009 fremlagt en pakke med forslag vedr. et nyt europæisk system for finansielt tilsyn (ESFS – European System for Financial Supervision), som omfatter etableringen af tre nye EU-tilsynsmyndigheder (ESA'er – European Supervisory Authorities).

Forslagene udmønter konklusionerne fra ECOFIN-mødet den 9. juni 2009 og DER den 18.-19. juni 2009 på baggrund af Kommissionens meddelelse af 27. maj 2009. Forslagene bygger oprindeligt på anbefalingerne fra de Larosièr-arbejdsgruppen fra februar 2009.

I ECOFIN blev der opnået enighed om en fælles indstilling om oprettelsen af ESFS den 2. december 2009. Europa-Parlamentets udvalg for økonomiske og monetære anliggender (ECON) stemte den 10. maj 2010 om ESFS. Der har siden været dialogdrøftelser med henblik på enighed i første læsning

På det kommende ECOFIN ventes det belgiske formandskab at præsentere fremskridtene i forhandlingerne og søge ECOFINs opbakning til på denne baggrund at søge enighed i forbindelse med Europa-Parlamentets førstebehandling hurtigst muligt, således at de nye myndigheder vil kunne være funktionsdygtige fra starten af 2011.

Indhold

Den følgende beskrivelse er baseret på den generelle indstilling fra ECOFIN, herefter ECOFIN-kompromiset.

ECOFIN-kompromisets forslag vedr. ESFS etablerer tre separate EU-tilsynsorganer ift. hhv. banker (EBA - European Banking Authority), værdipapirer (ESMA - European Securities and Markets Authority) og forsikring/pension (EIOPA - European Insurance and Occupational Pensions Authority). De tre EU-tilsynsmyndigheder erstatter og overtager de nuværende opgaver for de eksisterende tre tilsynssamarbejdsudvalg for hhv. banker (CEBS – Committee of European Banking Supervisors), værdipapirer (CESR – Committee of European Securities Regulators) og forsikring/pension (CEIOPS – Committee of European Insurance and Occupational Pensions Supervisors). I lighed med de eksisterende tilsynssamarbejdsudvalg er de nye EU-tilsynsmyndigheder sammensat af repræsentanter fra tilsynsmyndighederne i hvert af de 27 EU-lande.

I tillæg til de eksisterende tilsynssamarbejdsudvalgs nuværende opgaver giver ECOFIN kompromiset de nye EU-tilsynsmyndigheder beføjelser til at udarbejde udkast til bindende tekniske standarder, bistå ved sager om overtrædelser af fællesskabslovgivning, udføre visse krisehåndteringsopgaver og mægle i tvister mellem nationale tilsyn. Endelig tildeles ESMA direkte tilsynsbeføjelser overfor kreditratingbureauer, herunder registrering og kontrol. Dette præciseres i den revision af forordning om kreditratingbureauer, som Kommissionen netop har fremsat.¹

Hertil kommer en række koordinerende og rådgivende opgaver, som ikke adskiller sig væsentligt fra de opgaver, der i dag ligger i tilsynssamarbejdsudvalgene. Det gælder f.eks. at koordinere arbejdet i de grænseoverskridende tilsynskollegier, som er under oprettelse, at fungere som kontaktpunkt for tilsyn fra tredjelande og at afgive holdninger i forbindelse med fusionssager. EU-tilsynsmyndighederne vil også få til opgave at udvikle og fremme bedste praksis for tilsynsvirksomhed gennem forskellige analyser af finanstilsynenes virksomhed i de forskellige lande.

Udover disse ændringer, som beskrives nærmere herunder, forbliver den nuværende organisering af regulering og tilsyn i EU uændret, idet de nationale tilsyn fortsat varetager det konkrete tilsyn med de finansielle virksomheder i øvrigt, ligesom etableringen af de nye EU-tilsynsmyndigheder ikke berører rammerne for udarbejdelsen af fællesskabslovgivning på området (Rådet og Europa-Parlamentet i forening) eller for Kommissionens gennemførelsesbeføjelser indenfor nærmere afgrænsede områder (komitologi-proceduren).

¹ KOM (2010) 289.

Bindende tekniske standarder

EU-tilsynsmyndighederne skal kunne fastlægge udkast til bindende tekniske standarder for tilsynet indenfor specifikke tekniske områder, der udpeges i de konkrete direktiver, som f.eks. kapitalkravsdirektivet. Anvendelsesområdet for bindende tekniske standarder foreslås udviklet indenfor områder, hvor detaljerede metodiske eller kvantitative standarder er nødvendige for at sikre konsistent anvendelse af bestemte regler, og hvor der er mindre behov for tilsynsmæssige vurderinger. Derudover er det områder, hvor det kan være en fordel med en fælles tilgang til rapportering eller offentliggørelse, f.eks. i forhold til at udvikle et ensartet rapporteringsformat på bankområdet inden 2012, samt områder hvor det vil være en fordel med en ensartet tilgang til samarbejde, herunder i forhold til risikovurdering og informationsudveksling f.eks. i situationer, hvor et værtslands tilsyn efterspørger oplysninger fra hjemlandets tilsyn. Dette instrument skal bl.a. ses i forlængelse af ønsket om en "single rulebook", dvs. en lovgivningsmæssig ramme, der sikrer ens implementering af EU-regler i de nationale lovgivninger, men det ligger i forslaget, at sådanne standarder alene skal vedrøre tekniske forhold og ikke berøre beslutninger om tilsynspolitikken, som fortsat vil ligge hos Rådet/Europa-Parlamentet og Kommissionen.

Kommissionen vil i praksis skulle vedtage sådanne udkast til bindende tekniske standarder gennem en efterfølgende beslutning eller forordning, før de kan træde i kraft. Når en bindende teknisk standard er vedtaget, vil denne indgå som en del af fællesskabsretten. Ifølge ECOFIN-kompromiset vil Kommissionen i særlige tilfælde kunne ændre på standarden før vedtagelse eller undlade at vedtage denne helt eller delvist, hvis dette er nødvendigt af hensyn til fællesskabets interesse. I sådanne tilfælde skal Kommissionen imidlertid give det pågældende EU-tilsynsmyndighed mulighed for at ændre på sit udkast til standarder på baggrund af Kommissionens tilbagemelding, før Kommissionen vedtager standarden.²

De tre eksisterende tilsynssamarbejdsudvalg vedtager allerede i dag standarder inden for lignende tekniske områder, som dog ikke er bindende. EU-tilsynsmyndighederne vil fortsat have mulighed for at fastlægge sådanne vejledende (ikke-bindende) tekniske standarder, ligesom de vil have mulighed for at opløfte eksisterende, ikke-bindende standarder til bindende standarder, hvis der gives mulighed herfor i de pågældende direktiver.

Sager om eventuelle overtrædelser af fællesskabsretten

EU-tilsynsmyndighederne vil desuden få mulighed for at adressere situationer, hvor det vurderes, at nationale tilsyn afviger fra gældende fællesskabslovgivning, herunder de ovenfor omtalte bindende tekniske standarder. Dette instrument berører ikke de eksisterende muligheder for at indbringe et land for EF-domstolen for overtrædelse af fællesskabslovgivningen.

² For yderligere detaljer om kontrolproceduren vedr. vedtagelse af bindende tekniske standarder, jf. dagsordenspunkt om "Præcisering af beføjelser for EU-tilsynsmyndigheder på det finansielle område (Omnibus-direktiv I)".

Hvis en EU-tilsynsmyndighed vurderer, at en national tilsynsmyndighed overtræder gældende fællesskabslovgivning, kan denne rette en henstilling til den pågældende nationale myndighed og angive, hvad myndigheden skal tage af skridt for at efterleve fællesskabslovgivningen. Hvis den nationale tilsynsmyndighed ikke efterkommer denne henstilling indenfor én måned, kan Kommissionen på denne baggrund vedtage en formel udtalelse til den pågældende nationale tilsynsmyndighed og pålægge denne at foretage de nødvendige foranstaltninger for at efterleve fællesskabslovgivningen.

I ekstraordinære tilfælde, hvor den pågældende tilsynsmyndighed vedholdende undlader at gennemføre tiltag, har EU tilsynsmyndigheden beføjelser til som sidste udvej at vedtage afgørelser, der rettes til finansielle virksomheder. Disse beføjelser er begrænset til ekstraordinære tilfælde, hvor den pågældende tilsynsmyndighed ikke efterlever en henstilling eller formel holdning, der er rettet til den, og hvor fællesskabslovgivningen finder direkte anvendelse på finansielle virksomheder i henhold til gældende eller kommende EU forordninger, og såfremt en sådan afgørelse er nødvendig inden for en kort tidsramme for at sikre en opretholdelse eller genopretning af neutrale konkurrencevilkår, eller at sikre en ordentlig funktion og integritet af det finansielle system. EU-tilsynsmyndighedens afgørelse tager forrang for tidligere afgørelser truffet af den nationale myndighed vedrørende samme spørgsmål.

Mægling i tvister mellem nationale tilsyn

EU-tilsynsmyndighederne foreslås tillige i visse situationer at kunne mægle i tvister mellem nationale tilsyn på tværs af landene. Mægling vil kun kunne finde sted indenfor områder, der i forvejen ifølge fællesskabsreglerne kræver fællesbeslutning, samarbejde og koordinering mellem forskellige nationale tilsynsmyndigheder. Mæglingen vil først ske efter de implicerede tilsyn har haft mulighed for at løse uoverensstemmelsen bilateralt.³ Herefter vil mæglingen tage form af en beslutning rettet til den pågældende tilsynsmyndighed.

Det lå også i Kommissionens oprindelige forslag, at såfremt den pågældende myndighed herefter ikke retter sig efter EU-tilsynsmyndighedens beslutning, vil EU-tilsynsmyndighederne kunne træffe afgørelse direkte rettet mod det pågældende lands finansielle virksomheder for at sikre gennemførelsen af EU-tilsynsmyndighedens beslutning som led i mæglingen. EU-tilsynsmyndighedens afgørelse vil i givet fald tage forrang for tidligere afgørelser truffet af den nationale myndighed vedrørende samme spørgsmål. Dette sidste led af forslaget var der imidlertid ikke flertal for blandt medlemslandene, og ECOFIN-kompromiset indeholder derfor i forhold til mægling kun mulighed for, at EU-tilsynsmyndighederne kan træffe beslutninger, der binder de nationale tilsynsmyndigheder, men ikke de enkelte finansielle virksomheder.

³ I de tilfælde, hvor der allerede i dag er foreskrevet konkrete processer i de enkelte direktiver for at løse uoverensstemmelser mellem nationale tilsyn, vil EU-tilsynsmyndighedernes mægling som udgangspunkt ligge i forlængelse af, at sådanne foreskrevne processer er udtømt, med mindre de konkrete direktiver ændres .

Håndtering af krisesituationer

De nye EU-tilsynsmyndigheder er også tiltænkt en rolle i håndtering af krisesituationer med en EU-dimension. Udover at understøtte koordinering og informationsudveksling mellem de enkelte nationale tilsyn vil EU-tilsynsmyndighederne også kunne træffe beslutninger, der pålægger de nationale finanstilsyn konkrete forpligtelser i krisesituationer i overensstemmelse med den konkrete lovgivning, som falder inden for de pågældende EU-tilsynsmyndigheds område. Ifølge ECOFIN-kompromiset har EU-tilsynsmyndigheden kun mulighed for at træffe sådanne beslutninger, såfremt Rådet efter inddragelse af Kommissionen og ESRB allerede har konstateret og meddelt, at der foreligger en krisesituation, som berettiger sådanne beslutninger fra EU-tilsynsmyndighedens side. Rådet skal mindst én gang om måneden vurdere, om der fortsat er en krisesituation. Kommissionen havde oprindeligt foreslået, at det var Kommissionen, og ikke Rådet, der skulle have kompetencen til at vurdere og beslutte, om der foreligger en sådan krisesituation.

Sammensætning og governance

Beslutningskompetencen i hvert af de nye EU-tilsynsmyndigheder vil være forankret i et "Board of Supervisors" sammensat af direktørerne for den relevante tilsynsmyndighed i hvert EU-land.⁴ Som observatører deltager én repræsentant fra hhv. Kommissionen, ECB, ESRB og de øvrige to EU-tilsynsmyndigheder. Board of Supervisors kan derudover vælge at indbyde øvrige observatører.⁵

Board of Supervisors udpeger desuden for 5 år ad gangen en formand og en direktør, som skal varetage deres embede på fuld tid, og som deltager i møder i Board of Supervisors uden stemmeret. Ifølge ECOFIN-kompromiset vil beslutninger i udgangspunktet skulle træffes med simpelt uvægtet flertal. Der er dog undtagelser fra den hovedregel, bl.a. skal fastsættelsen af tekniske standarder, retningslinjer og anbefalinger fastlægges med kvalificeret flertal (vægtet som i Rådet). I forhold til mæglingsbeslutninger gælder, at der skal være et simpelt uvægtet flertal for en beslutning og samtidig ikke et blokerende mindretal imod som defineret i Traktaten.

Board of Supervisors udpeger i sin midte desuden et snævrere Management Board bestående af seks medlemmer plus formanden. Hver af de tre EU-tilsynsmyndigheder vil desuden i sit arbejde skulle konsultere en fast kreds af interessenter repræsenteret i en "Stakeholder Group" med repræsentanter fra industrien, forbrugere o.l.

⁴ I de tilfælde, hvor det finansielle tilsyn ikke ligger i den nationale centralbank, som det f.eks. er tilfældet i Danmark, kan de nationale tilsynsmyndigheder vælge at medbringe en repræsentant for det pågældende lands centralbank som observatør.

⁵ Det er således sandsynligt, at EU-tilsynsmyndighederne vil vælge at indbyde observatører fra de finansielle tilsyn i EØS-landene uden for EU, herunder Island og Norge, som det er tilfældet i de nuværende tilsynssamarbejdsudvalg.

Der foreslås desuden oprettet én fælles ankeinstans (Board of Appeal) for de tre EU-tilsynsmyndigheder, for hvilken visse af disse afgørelser kan indbringes. Det gælder EU-tilsynsmyndighedernes beslutninger og afgørelser inden for mægling, krisehåndtering og sager vedr. overtrædelse af fællesskabslovgivningen.

Det Europæiske Råd har i sine konklusioner om den nye tilsynsstruktur opstillet en generel betingelse om, at de nye EU-tilsynsmyndigheders virke ikke i sig selv må medføre, at landene pålægges fiskale byrder (som led i finansiering af bankredninger o.l.). I ECOFIN-kompromiset etableres derfor en klausul, som medlemslandene kan påkalde sig i forbindelse med konkrete beslutninger fra EU-tilsynsmyndighederne, som vedrører enten mægling eller krisehåndtering. Hvis et land påkalder sig klausulen i forbindelse med en mæglingsbeslutning skal EU-tilsynsmyndigheden genoverveje sin beslutning. Hvis beslutningen fastholdes, da skal ECOFIN inden for de efterfølgende to måneder tage beslutning med simpelt flertal om, hvorvidt EU-tilsynsmyndighedens beslutning skal opretholdes ellers ophæves beslutningen.

Hvis et land påkalder sig klausulen i forbindelse med en beslutning vedr. krisehåndtering, da sammenkaldes ECOFIN til møde inden 10 dage, og ECOFIN skal træffe beslutning med simpelt flertal om at ophæve beslutningen. Ellers opretholdes beslutningen. Medlemslandet har herefter mulighed for at forelægge sagen for ECOFIN én gang til, ifald beslutningen er opretholdt. Endelig blev det i forbindelse med ECOFIN-kompromiset deklareret, at DER kan overveje de situationer, hvor et medlemsland er uenigt med ECOFIN om at opretholde en EU-tilsynsmyndigheds beslutning relateret til krisehåndtering, som nævnt ovenfor.

EU-tilsynsmyndighederne vil i udgangspunktet basere deres arbejde på oplysninger, der stilles til rådighed af de nationale tilsynsmyndigheder, men vil i særlige tilfælde kunne anmode om oplysninger fra andre nationale myndigheder (centralbanker, statistikbureauer o.l.) og i sidste ende direkte fra de enkelte finansielle virksomheder. Anmodning om oplysninger fra andre end de nationale tilsynsmyndigheder forudsætter begrundede forespørgsler, og at EU-tilsynsmyndighederne holder de pågældende nationale tilsynsmyndigheder informeret om sådanne forespørgsler.

Der er lagt op til en evaluering af den nye tilsynsstruktur tre år efter start, og herefter hvert tredje år.

Hjemmelsgrundlag

Kommissionens forslag til forordninger vedr. etablering af de tre nye tilsynsmyndigheder har hjemmel i Traktatens artikel 114 om den Europæiske Unions Funktionsmåde (Lissabontraktaten), som er omfattet af den fælles beslutningstagning i Traktatens artikel 294.

Nærhedsprincippet

Kommissionen vurderer, at forslagene bidrager til at afhjælpe svagheder i det finansielle tilsyn, som krisen har blotlagt, og at de er i overensstemmelse med målsætningen om at sikre et stabilt indre marked for finansielle tjenesteydelser ved at forbinde de nationale tilsynsmyndigheder i et stærkt netværk på fællesskabsniveau. I lyset af, at det daglige tilsyn med de finansielle virksomheder forbliver hos de nationale tilsynsmyndigheder er det Kommissionens vurdering, at der er tale om velafbalancerede forslag, der er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

Regeringen vurderer ligeledes, at forslagene er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentets ECON-udvalg har den 10. maj 2010 vedtaget en lang række konkrete ændringsforslag til Kommissionens forslag, som bl.a. ligger til grund for Europa-Parlamentets indspil i de aktuelle forhandlinger med Rådets formandskab og Kommissionen (dialogforhandlingerne).

I nedenstående er taget udgangspunkt i forslaget til en europæisk banktilsynsmyndighed (EBA), da forhandlingerne tager udgangspunkt i dette forslag, idet forslagene vedrørende etablering af de to øvrige EU-tilsynsmyndigheder (ESMA og EIOPA), i al væsentlighed følger samme skabelon. Nedenfor præsenteres et prioriteret uddrag af ECON-udvalgets ændringsforslag ifølge afstemningsresultatet A7-0166/2010 med fokus på de emner, hvor ECON's forslag adskiller sig fra ECOFIN-kompromiset.

ECON foreslår:

- At EU-tilsynsmyndigheden skal føre direkte tilsyn med grænseoverskridende finansielle virksomheder, der udgør en systemisk risiko, samt at EU-tilsynsmyndigheden generelt i sektorlovgivningen skal kunne tillægges kompetence til at føre direkte tilsyn med grænseoverskridende virksomheder, uanset om disse udgør en systemisk risiko. ECOFIN-kompromiset siger modsat, at tilsynet med alle virksomheder forbliver hos de nationale tilsynsmyndigheder med undtagelse af ESMA, der gives tilsynsbeføjelser overfor kreditvurderingsbureauer.

- At styrke EU-tilsynsmyndighedernes mulighed for at træffe afgørelse direkte rettet til virksomheder i de tilfælde, hvor de nationale tilsynsmyndigheder ikke efterlever en henstilling fra en EU-tilsynsmyndighed. Konkret foreslår ECON, at EU-tilsynsmyndigheden *skal* træffe sådanne direkte afgørelser, hvorimod det oprindelige forslag fastsætter, at EU-tilsynsmyndigheden *kan* gøre dette. Herudover opstrammes en række tidsfrister. ECOFIN-kompromiset lægger omvendt op til en begrænsning af denne mulighed til de situationer, hvor der er tale om overtrædelse af EU-retten.

- At det skal være det nye europæiske råd for systemiske risici (ESRB), der afgør, hvornår der er tale om en krisesituation, modsat ECOFIN kompromiset, hvor Rådet har denne kompetence.
- At beskyttelsesklausulen afgrænses, således at den kun finder anvendelse, når en afgørelse af en EU-tilsynsmyndighed påvirker et medlemslands statsfinanser *direkte* og *betydeligt*, og således at medlemslandet skal præsentere en konsekvensanalyse, der illustrerer betydningen for statsfinanserne. Herudover foreslås proceduren forsimplet og stemmereglerne justeret, f.eks. således at spørgsmålet kun kan indbringes for ECOFIN én gang modsat to gange i ECOFIN-kompromiset.
- At alle tre EU-tilsynsmyndigheder skal placeres i Frankfurt. I ECOFIN-kompromiset placeres EBA i London, EIOPA i Frankfurt og ESMA i Paris, som tilfældet er for de respektive eksisterende tilsynssamarbejdsudvalg, CEBS, CEIOPS og CESR.
- At EU-tilsynsmyndighederne skal have mulighed for at forbyde eller begrænse visse typer af transaktioner, som kan true markedernes stabilitet. Man kan forestille sig, at det f.eks. kan gælde forbud mod short-selling. ECOFIN-kompromiset indeholder ikke denne mulighed.
- At EU-tilsynsmyndighederne skal lede tilsynskollegierne, hvor de nationale myndigheder samarbejder om tilsyn med grænseoverskridende virksomheder. I ECOFIN-kompromiset deltager EU-tilsynsmyndighederne udelukkende som observatør i tilsynskollegierne.
- At der skal etableres en afviklingsenhed i EU-tilsynsmyndigheden, der skal have beføjelser til at rehabilitere stressede virksomheder eller beslutte en afvikling samt en række mere specifikke kompetencer. Afviklingsenheden sammensættes af eksperter udpeget af EU-tilsynsmyndighedens bestyrelse. ECOFIN-kompromiset indeholder ikke et lignende forslag.
- At der etableres en europæisk indskydergarantifond, der omfatter grænseoverskridende virksomheder, der udgør en systemisk risiko. Sektoren skal finansiere garantifonden via bidrag baseret på deres indlånsmasse samt risici. Fonden skal ledes af en bestyrelse udpeget af EU-tilsynsmyndighederne. Fonden skal kunne optage gæld, såfremt bidragene er utilstrækkelige. ECOFIN-kompromiset indeholder ikke et lignende forslag.
- At der etableres en europæisk stabilitetsfond for banker, der ligeledes omfatter grænseoverskridende virksomheder, der udgør en systemisk risiko. Stabilitetsfonden skal assistere med krisehåndtering af nødlidende grænseoverskridende virksomheder. Sektoren skal finansiere stabilitetsfonden via bidrag baseret på risici og virksomhedens systemiske betydning. Fonden skal ledes

af en bestyrelse valgt af EBA. Fonden kan optage gæld, såfremt bidragene er utilstrækkelige. ECOFIN-kompromiset indeholder ikke et lignende forslag.

- At bestyrelsen for EU-tilsynsmyndigheden udvides med to personer uden stemmeret, der repræsenterer interessentudvalget, samt at repræsentanter fra landenes nationalbanker ikke skal have mulighed for at deltage. I ECOFIN-kompromiset har nationalbankerne mulighed for at deltage som observatør i EU-tilsynsmyndigheden for bankområdet (EBA).

- At formanden og direktøren for EU-tilsynsmyndighederne skal udpeges af Europa-Parlamentet frem for af bestyrelsen, som ECOFIN-kompromiset fastslår. Herudover skal formanden rapportere kvartalsvist til Europa-Parlamentet samt aflægge rapport på forespørgsel og fast én gang om året. ECOFIN kompromiset indeholder ikke denne mulighed.

- At det foreslåede fællesudvalg for de tre EU-tilsynsmyndigheder styrkes i forhold til ECOFIN-kompromiset, ved at give det eget sekretariat og nye beføjelser. Fællesudvalget skal således beskæftige sig med forskellige tværgående aspekter, herunder f.eks. i forhold til finansielle konglomerater og regnskab og revision. Fællesudvalget skal være ansvarligt for at udpege, hvilken af EU-tilsynsmyndighederne, som får til opgave at lede tilsyn med grænseoverskridende finansielle virksomheder af systemisk betydning og træffe bindende afgørelser og løse uenigheder mellem EU-tilsynsmyndighederne i sådanne tilfælde.

- At EU-tilsynsmyndighederne udelukkende finansieres af fællesskabsbudgettet eller af gebyrer pålagt sektoren som specificeret i sektorlovgivningen. I ECOFIN-kompromiset var finansieringen delt mellem EU-budgettet og bidrag fra de nationale tilsynsmyndigheder.

- At personalet i EU-tilsynsmyndighederne samt personer, der indgår i disses ledelsesorganer, ikke må ansættes i den europæiske finansielle sektor før 18 måneder efter, at man har forladt et arbejde for eller i EU-tilsynsmyndighederne. ECOFIN-kompromiset indeholdt ikke et sådant krav.

- At tilsynsstrukturen revideres efter 3 år for så vidt angår tilsynskonvergens, tilsynskollegiers funktion, EU-tilsynsmyndighedernes tilsyn med de grænseoverskridende systemiske virksomheder samt beskyttelsesklausulen. Herunder foreslås iværksat en række analyser om tilsynsstrukturen i EU i forhold til kompetencer og opgaver. Der vil dermed være tale om mere specifikke retningslinjer for den treårige revision, end ECOFIN-kompromiset lagde op til.

Endelig har Europa-Parlamentet i løbet af dialogforhandlingerne lagt vægt på at inkludere forbrugerforhold i EU-tilsynsmyndighedernes opgaveportefølje. For at imødekomme dette ønske har Kommissionen foreslået, at EU-tilsynsmyndigheden skal have en ledende rolle i forhold til at fremme

gennemsigtighed, enkelhed og retfærdighed på forbrugermarkedet for finansielle produkter og services. Dette skal inkludere:

- indsamle og analysere data om trends i forbrugeradfærd
- koordinere uddannelsestiltag i forhold til finansielle forhold
- udvikle uddannelsesstandarder for finansielle virksomheder
- bidrage til udvikling af fælles oplysningsregler

Gældende dansk ret og forslagets konsekvenser herfor

Kommissionens forslag har karakter af en række forordninger, der alle finder direkte anvendelse i medlemslandene.

Det kan imidlertid ikke udelukkes, at den nye tilsynsstruktur kan medføre et behov for konkrete tilpasninger i dansk lovgivning efterfølgende. Bl.a. vil lov om finansiell virksomhed skulle revideres for at muliggøre videregivelse af oplysninger til de nye EU-tilsynsmyndigheder.

Statsfinansielle konsekvenser

Kommissionens forslag har ingen statsfinansielle konsekvenser for Danmark udover indvirkningen på EU's budget. De tre nye europæiske tilsynsmyndigheder skal finansieres dels fra EU-budgettet dels fra landenes finansielle tilsynsmyndigheder, som i Danmark finansieres gennem bidrag fra de finansielle virksomheder.

Bl.a. på baggrund af nye opgaver og en større stab, er der lagt op til en forøgelse af budgetterne for de tre nye EU-tilsynsmyndigheder sammenlignet med de eksisterende budgetrammer for de tre tilsynssamarbejdsudvalg, som EU-tilsynsmyndighederne erstatter. De totale samlede omkostninger ved at etablere EU-tilsynsmyndighederne forventes at være EUR 37,3 mio. årligt, voksende til EUR 68,4 mio. årligt efter 3 år. I perioden 2011-2014 vil der være tale om totaludgifter på EUR 217,6 mio. (2009-prisniveau). Der er i det seneste forslag lagt op til, at EU-budgettet finansierer 40 pct. af disse udgifter, svarende til EUR 87 mio. Danmark finansierer ca. 2 pct. af EU's udgifter, hvilket svarer til en statslig udgift ved tilsynsmyndighederne på ca. 13,1 mio. kr. fra 2011 til 2014.

Samfundsøkonomiske konsekvenser

Kommissionens forslag forventes at have positive samfundsøkonomiske konsekvenser, idet initiativerne forventes at mindske risikoen for finansielle kriser i fremtiden og bidrage til et stabilt indre marked for finansielle ydelser.

Høring

Der har tidligere været foretaget høring i EU-specialudvalget for finansielle tjenesteydelser vedr. Kommissionens meddelelse af 27. maj 2009 vedr. en ny tilsynsstruktur, som ligger til grund for de konkrete lovgivningsforslag, som denne sag omhandler. Resultatet af daværende høring er gengivet i den kommenterede dagsorden for ECOFIN-mødet den 20. oktober, som blev forelagt for Folketingets Europa-udvalg den 16. oktober 2009, og hvortil der henvises.

Der har derudover været foretaget høring i EU-specialudvalget for finansielle tjenesteydelser vedr. Kommissionens tilsynspakke af 23. september 2009 og de konkrete lovgivningsforslag. Høringen resulterede i nedenstående holdninger for så vidt angår ESFS:

Finansrådet (FR) kan i det hele henholde sig til sine tidligere afgivne bemærkninger. FR finder af retssikkerhedsmæssige grunde, at det er væsentligt, at der forekommer en klar linje for begrebet "tekniske standarder", da forslaget på dette punkt kun indeholder generelle formuleringer. FR finder, at vedtagelsen af udkast til retningslinjer bør finde sted på et ikke-vægtet grundlag, således at hvert medlem i tilsynsmyndigheden har "én stemme", og FR henviser til, at dette også gælder i ECB's Styrende Råd og i de eksisterende EU-agenturer. FR finder, at finansieringen af den nye tilsynsstruktur skal finde sted på et fuldt harmoniseret grundlag, og henviser til, at der mellem medlemslandene eksisterer store forskelle i finansieringen af de nationale finanstilsyn, idet disse kan være finansieret helt eller delvist af bankerne under tilsyn og/eller være skattefinansieret. Ifølge FR er det afgørende nødvendigt for at skabe "level playing field" for bankerne i EU at finansieringen harmoniseres. Hertil kommer, at FR finder, at bankernes finansiering af omkostningerne til EBA bør begrænses til omkostningerne til udøvelsen af tilsynet med de pågældende institutter. FR bemærker vedr. administrative byrder, at man med den nye finansielle tilsynsstruktur i vid udstrækning har haft tilsynet med store internationale bankkoncerner for øje. Dette kan ifølge FR have som utilsigtet konsekvens, at der lægges store administrative byrder også de mindre pengeinstitutter, som ikke har en international dimension, hvilket FR ikke finder rimelig.

Realkreditrådet (RR) tilslutter sig den foreløbige danske holdning fremlagt i specialudvalgsnotatet. I forhold til mikrotilsynet understreger RR, at den har særlig fokus på de beføjelser, som tillægges de nye tilsynsmyndigheder. For RR er det afgørende, at disse myndigheder ikke vedtager regler eller træffer beslutninger, der ikke harmonerer med unikke nationale egenarter, som det velfungerende danske realkreditsystem. Disse betragtninger er på tilfredsstillende vis indeholdt i den foreløbige danske holdning. RR støtter i øvrigt de af Finansrådet tidligere fremførte betænkkeligheder ved, at de nye EU-tilsynsmyndigheder træffer beslutninger vedrørende tekniske standarder med kvalificeret flertal.

F&P (F&P) er som udgangspunkt positiv over for forslag til ny tilsynsstruktur, men finder, at forslagene stadig indeholder en række usikkerhedsfaktorer. I forbindelse med overgang fra CEIOPS til EIOPA støtter F&P, at tilsynet med grænseoverskridende forsikringskoncerner fortsat bygger på hjemlandstilsyn og den udbygning af samarbejdet med værtslandenes tilsynsmyndigheder, som allerede indgår i Solvens II direktivet. F&P finder, at principperne om "bedre regulering" også skal gælde for de nye myndigheder. F&P lægger stor vægt på, at den interne organisation i de nye tilsynsmyndigheder i så vid udstrækning som muligt giver mulighed for, at de ansatte i myndighederne indstationeres fra de nationale tilsynsmyndigheder for en kortere årrække. F&P finder med hensyn til forslagernes

gennemførelse, at mange af de foreslåede initiativer allerede er vedtaget for forsikringssektoren som led i vedtagelsen af det såkaldte Solvens II direktiv. De nye myndigheders beføjelser bør derfor ifølge F&P først træde i kraft samtidig med Solvens II-direktivet (november 2012).

Realkreditforeningen finder det vanskeligt på nuværende tidspunkt at vurdere de præcise konsekvenser af de omfattende forslag. Realkreditforeningen kvitterer for det danske fokus på realkreditmodellen i relation til arbejde med ensartet praksis og bindende standarder.

Danmarks Rederiforening (DRF) præciserer, at forslaget også vedrører alm. aktieudstedende virksomheder og ikke blot finansielle virksomheder. DRF finder det betænkeligt, at ESMA får adgang til, når særlige betingelser er opfyldt, at træffe en individuel beslutning rettet til en deltager på det finansielle marked. Dermed vil danske virksomheder i realiteten blive underlagt to myndigheders tilsyn samtidig indenfor de samme områder. Omgør ESMA en afgørelse/praksis indenfor et nationalt finanstilsyn, vil dette kunne skabe store problemer for virksomhederne, der har fæstet lid til, at det nationale tilsyns afgørelse står ved magt. DRF finder at i tilfælde, hvor et nationalt tilsyn har anlagt en gal praksis/truffet en gal afgørelse bør reaktionen være fra ESMA overfor den nationale myndighed, ikke overfor virksomheden. DRF bemærker endvidere, at forslaget om en "interessegruppe" i praksis langt fra vil være tilstrækkeligt til at virksomhederne og organisationerne kan følge med i forslag og drøftelser m.v. allerede af den grund, at der kun bliver et begrænset antal pladser i dette organ. DRF henviser til, at der allerede under CESR-systemet opstod store problemer for virksomhederne med at følge med i regelmængden og at kommentere herpå, da Finanstilsynet ikke regelmæssigt orienterede om CESR's forslag som alene skulle findes på CESR's hjemmeside. Vigtigheden af at have etableret pålidelige og effektive rapporteringsordninger til danske virksomheder og organisationer under ESMA bliver endnu mere afgørende, og det er ifølge DRF vigtigt, at Finanstilsynet sikrer dette.

InvesteringsForeningsRådet (IFR) henviser indledningsvist til det allerede indsendte bidrag (jf. ovenfor beskrevne høring). IFR støtter den foreløbige danske holdning dels om at afdække best practices og bevare velfungerende nationale systemer og dels om at arbejde for en klar arbejdsfordeling mellem nationale tilsyn og de nye EU tilsynsmyndigheder. IFR støtter initiativer, der kan fremme lige konkurrencevilkår i EU, men IFR finder det samtidig afgørende, at landene får mulighed for at identificere anerkendelsesværdige nationale egenarter og tilrettelægge tilsynet i forhold hertil. I den forbindelse nævner IFR, at Danmark har særligt behov for at iagttage dette på investeringsforeningsområdet, da danske foreninger er selskaber og ikke fonde som i udlandet, hvilket blandt andet giver dem et ekstra ledelsesorgan i form af foreningsbestyrelserne. Og samtidig har investorerne muligheder for indflydelse på generalforsamlinger. Endvidere har foreningerne tradition for børsnotering og -handel; løbende opgørelser af indre værdier i løbet af dagen, og de bruger dobbeltprissystemet. IFR har ofte oplevet EU-forslag, som ikke tager hensyn til disse særlige forhold, der alle er værdiskabende for investorerne. IFR finder, at der

er et behov for at præcisere og anslå de forventede administrative og økonomiske omkostninger for erhvervslivet, bl.a. i lyset af, at de nye europæiske tilsyn skal finansieres delvist fra medlemsstaternes tilsyn, som i næste led finansieres af industrien.

Finansforbundet (FF) kan klart støtte de overordnede tanker om tilsynsstrukturen i EU, som forslagene er udtryk for. FF finder det vigtig vedrørende ansvarsfordelinger og retssikkerheden for de finansielle virksomheder, at kontakten fortsat er mellem det nationale tilsyn og virksomhederne, så virksomheder ikke udsættes for modsat rettede ordrer og anmodninger om oplysninger fra forskellige myndigheder samtidig. Ifølge FF bør det hele kanaliseres via det pågældende nationale tilsyn, hvilket af hensyn til retssikkerhed og kontinuitet i virksomhedsførelsen kun bør fraviges i ganske særlige tilfælde.

Center for Kvalitet i ErhvervsRegulering (CKR) under Erhvervs- og Selskabsstyrelsen vurderer, at forslaget vil medføre nye administrative byrder, hvor en nærmere vurdering af byrdernes omfang på nuværende tidspunkt ikke er mulig. CKR finder det må sikres, at virksomhederne ikke vil opleve at skulle indberette de samme oplysninger to gange til forskellige myndigheder. CKR indstiller til, at der fra dansk side arbejdes for, at tilsynet vil blive tilrettelagt på en sådan måde, at virksomhederne administrative byrder vil blive så let som muligt, under hensyn til de ønskede mål med den nye tilsynsstruktur.

Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

I forbindelse med forelæggelsen af dagsordenen for ECOFIN-mødet den 20. oktober 2009 blev Kommissionens forslag vedr. ESFS forelagt Folketingets Europa-udvalg til orientering den 16. oktober 2009. Forslaget blev forelagt udvalget til forhandlingsoplæg den 27. november 2009 forud for ECOFIN-mødet den 2. december 2009.

Holdning

Foreløbig dansk holdning

Regeringen kan støtte oprettelsen af ESFS, herunder etableringen af de tre nye EU-tilsynsmyndigheder. Regeringen bakker op om en styrkelse og harmonisering af tilsyn med de finansielle markeder og virksomheder, således at der skabes lige vilkår på tværs af landene.

Regeringen arbejder samtidig for, at ESFS tager hensyn til velfungerende systemer, selv om disse ikke finder anvendelse i hele EU, og medvirker til at afdække, understøtte og bevare best-practices, som f.eks. det danske realkreditsystem.

Regeringen arbejder for at sikre et fortsat effektivt nationalt tilsyn med virksomhederne og en klar afgrænsning af ansvarsområde mellem de nationale tilsyn og de nye EU-tilsynsmyndigheder, således at virksomhederne kun får én myndighed at kommunikere med i hver sag. Regeringen støtter i den forbindelse som

udgangspunkt ikke, at EU-tilsynsmyndighederne får kompetence til at føre direkte tilsyn med grænseoverskridende virksomheder med undtagelse af ESMA's mulighed for at føre direkte tilsyn med kreditvurderingsbureauer.

Regeringen arbejder endvidere for, at spørgsmål om krisehåndtering, indskydergarantifonde, afviklingsfonde m.v. håndteres i de selvstændige initiativer, som Kommissionen forventes at fremlægge i løbet af 2010 og 2011.

Andre landes holdning

Der ventes opbakning på ECOFIN den 13. juli til at arbejde videre med henblik på at opnå enighed mellem Rådet og Europa-Parlamentet i løbet af juli måned. Der er en række lande, der klart signalerer, at de ikke kan støtte, at der åbnes op for, at EU-tilsynsmyndighederne skal kunne tildeles tilsynsansvaret for grænseoverskridende virksomheder i sektordirektiverne, eller at EU-tilsynsmyndighederne skal kunne træffe afgørelser over for enkelt virksomheder særligt i krisesituationer.

Det vurderes på den baggrund, at der ikke er støtte til Europa-Parlamentets forslag vedrørende direkte tilsyn med grænseoverskridende virksomheder samt etablering af henholdsvis en europæisk indskydergarantifond, en europæisk stabilitetsfond og en afviklingsenhed for banker.

Dagsordenspunkt 4a: Kommissionens meddelelse om styrket økonomisk-politisk samarbejde for stabilitet, vækst og beskæftigelse - redskaber til stærkere økonomisk ledelse i EU

Resumé

På ECOFIN-mødet ventes Kommissionen at præsentere sin nye meddelelse om styrket økonomisk-politisk samarbejde i EU, som indeholder overordnede forslag til udmøntning af nogle af Kommissionens ideer i meddelelsen fra 12. maj 2010, herunder bredere makroøkonomisk overvågning, nationale finanspolitiske rammer, øget fokus på offentlig gæld og finanspolitisk holdbarhed i Stabilitets- og Vækstpagten, sanktioner og det europæiske semester. Kommissionen ventes ved udgangen af september 2010 at fremsætte forslag til retsakter til implementering af en række af forslagene.

KOM(2010) 367/2

Baggrund og indhold

Kommissionen har den 30. juni 2010 offentliggjort en ny meddelelse om styrket økonomisk-politisk samarbejde i EU. Meddelelsens forslag til at styrke det økonomisk-politiske samarbejde bygger på dels Kommissionens meddelelse af 12. maj 2010 dels retningslinjerne vedtaget af Det Europæiske Råd (DER) den 17. juni 2010.

Forslagene i Kommissionens meddelelse vedrører:

1. Bredere makroøkonomisk overvågning
 - 1.1 Overvågning af makroøkonomiske ubalancer
 - 1.2 Tematisk overvågning af strukturreformer
2. Nationale finanspolitiske rammer
3. Øget fokus på offentlig gæld og finanspolitisk holdbarhed i Stabilitets- og Vækstpagten (SVP)
4. Effektiv håndhævelse af økonomisk overvågning via passende sanktioner og incitamenter
5. Koordination under et "Europæisk Semester"

Alle forslagene i meddelelsen kan ifølge Kommissionen gennemføres inden for rammerne af Lissabontraktaten og skal som udgangspunkt gælde for alle EU-landene, idet Kommissionen dog foreslår, at visse aspekter af forslagene kun skal gælde for eurolandene.

Ad 1.1: Overvågning af makroøkonomiske ubalancer

Kommissionen foreslår en overvågningsmekanisme med to stadier:

- En forebyggende del med regelmæssige vurderinger af risici ved makroøkonomiske ubalancer, inklusiv en advarselsmekanisme

- En *korrigerende del* til at håndhæve implementeringen af de afhjælpende tiltag i tilfælde af skadelige makroøkonomiske ubalancer

Den forebyggende del

Den makrostrukturelle overvågning vil foregå inden for rammerne af Europa 2020-strategien. Kommissionen foreslår, at der udvikles en advarselsmekanisme i form af et 'scoreboard' bestående af en række indikatorer, som skal afsløre interne og eksterne ubalancer, fx på betalingsbalancen, nettopositionen for udenlandske aktiver, den reale effektive valutakurs baseret på enhedslønomkostninger hhv. BNP-deflatoren, reale ejendomspriser, offentlig gæld og bankernes udlån til den private sektor som andel af BNP.

Hvis indikatorerne overskrider nærmere bestemte tærskelværdier, som eventuelt kan variere mellem eurolandene og ikke-eurolandene, skal Kommissionen gennemføre en dybdegående analyse af problemerne, som kan danne basis for et forslag fra Kommissionen om, at Rådet udsteder landespecifikke anbefalinger om at håndtere de skadelige makroøkonomiske ubalancer. Indikatorerne skal dog ikke anvendes mekanisk, men suppleres med vurderinger. Kommissionen kan også udstede en advarsel ('early warning') direkte til det pågældende EU-land på linje med allerede gældende muligheder i Lissabontraktaten.

Afhængig af ubalancernes karakter kan de landespecifikke anbefalinger adressere en række makroøkonomiske forhold, som indarbejdes i nye årlige landespecifikke anbefalinger samt anbefalinger udstedt i henhold til den tematiske overvågning af strukturreformer, jf. nedenfor.

'Scoreboardet' med tærskelværdier kan fx tænkes udformet således:

- Betalingsbalancen: Alarm hvis betalingsbalancen er hhv. større eller mindre end en vis kritisk værdi, fx +/- 4 pct. af BNP.
- Nettopositionen for udenlandske aktiver: Alarm hvis nettoudlandsgælden overstiger en vis kritisk værdi, fx 45 pct. af BNP.
- Den reale effektive valutakurs baseret på løn- og produktivitetsudvikling (et mål for konkurrenceevne baseret på løn- og produktivitetsudvikling): Alarm hvis den reale effektive valutakurs ændres væsentligt, fx en ændring på mere end +/- 5 pct. (ift. ligevægt) ift. 35 handelspartnere, dvs. en stor styrkelse eller svækkelse af konkurrenceevnen.
- Den reale effektive valutakurs baseret på BNP-deflatoren (et mål for konkurrenceevne baseret på generel prisudvikling): Alarm hvis den reale effektive valutakurs ændres væsentligt, fx en ændring på mere end +/- 5 pct. (ift. ligevægt) ift. 35 handelspartnere, dvs. en stor styrkelse eller svækkelse af konkurrenceevnen.
- Reale ejendomspriser: Alarm hvis de reale ejendomspriser stiger med mere end fx 6 pct. pr. år.
- Offentlig gæld: Alarm hvis den offentlige gæld overstiger 60 pct. af BNP.

- Bankernes udlån til den private sektor som andel af BNP: Alarm hvis den private sektors lånoptagelse stiger væsentligt, fx med mere end 5 pct. af BNP pr. år.

I særligt alvorlige tilfælde foreslår Kommissionen, at et EU-land kan sættes i en ”position med uforholdsmæssigt store ubalancer”, hvilket vil udløse den korrigerende del af overvågningsmekanismen. I et sådan tilfælde vil Kommissionen også kunne udstede en advarsel (’early warning’) direkte til det pågældende land.

Den korrigerende del

Kommissionen foreslår, at Rådet på basis af en henstilling fra Kommissionen i særligt alvorlige tilfælde kan sætte et EU-land i en ”position med uforholdsmæssigt store ubalancer”. Det pågældende land vil være underlagt en strengere overvågning, og Rådet vil udstede henstillinger baseret på Traktatens artikel 121, stk. 4, og artikel 136 for eurolandene. Det pågældende EU-land vil skulle rapportere regelmæssigt til ECOFIN og eurogruppen om fremskridtene mht. implementering af de anbefalede reformer.

Kommissionen foreslår endvidere, at eurolandene kan underlægges en særlig mekanisme ved manglende efterlevelse af anbefalinger om at adressere skadelige makroøkonomiske ubalancer, som udgør en trussel mod den Økonomiske og Monetære Unions (ØMU) funktion. Samtidig skal utilstrækkelig efterlevelse af anbefalinger under overvågningsmekanismen anses som en forværende faktor i den finanspolitiske vurdering under Stabilitets- og Vækstpagten.

Ad 1.2: Tematisk overvågning af strukturreformer

Kommissionen foreslår, at den tematiske overvågning baseres på Traktatens artikel 121 og artikel 148 samt de integrerede retningslinjer i Europa 2020-strategien. Kommissionen vil vurdere EU-landenes strukturreformer på baggrund af de Nationale Reformprogrammer, og hvis et land fx vurderes at gøre utilstrækkeligt fremskridt mod de nationale Europa 2020-mål, vil der blive udstedt en henstilling til det pågældende land. Hvis et lands økonomiske politik ikke er i overensstemmelse med de overordnede økonomisk-politiske retningslinjer eller udgør en trussel mod ØMU’ens funktion, vil Kommissionen rette en advarsel direkte til det pågældende land.

På baggrund af den landespecifikke overvågning vil Kommissionen foretage en samlet vurdering af fremskridtene mod Europa 2020-målene. Kommissionen vil afrapportere til DER hvert forår og foreslå specifikke retningslinjer til at fremme implementeringen af de nødvendige strukturreformer. Disse retningslinjer vil også indgå i de landespecifikke anbefalinger, som Kommissionen vil fremsætte forslag om i starten af juli.

Ad 2: Nationale finanspolitiske rammer

For at sikre et minimumsniveau for kvalitet og sammenhæng med EU-reglerne foreslår Kommissionen følgende krav til de nationale finanspolitiske rammer, idet EU-landenes specifikke behov og præferencer dog må respekteres:

- En konsistent tilgang mht. regnskabsførelse med de offentlige finanser, kapaciteten i de nationale statistikbureauer bør være tilstrækkelig til at sikre overensstemmelse med EU-kravene til data og indberetninger, og konjunkturvurderingssystemer bør sikre troværdige skøn for vækst og offentlige finanser.
- EU-landenes nationale finanspolitiske rammer bør afspejle kravene i Traktaten. Nationale finanspolitiske regler bør respektere Traktatens referenceværdier ift. underskud og gæld og være i overensstemmelse med de mellemlistede budgetmål (MTO'er). Finanspolitiske regler og troværdige håndhævelsesmekanismer bør integreres i national lovgivning.
- Reformen af de nationale finanspolitiske rammer bør fremme anvendelsen af flerårig budgetplanlægning, og årlige budgetmål skal understøttes af skøn for indtægter og udgifter samt indikationer for, hvordan målene planlægges opnået.
- De nationale rammer bør omfatte alle niveauer af den offentlige sektor.

Kommissionen vil specificere minimumskravene til de nationale finanspolitiske rammer i en ny forordning baseret på Traktatens artikel 126, stk. 14. Traktatkrænkelsesprocedurer kan eventuelt iværksættes ved manglende efterlevelse af kravene.

Ad 3: Øget fokus på offentlig gæld og finanspolitisk holdbarhed i Stabilitets- og Vækstpagten (SVP)

For i højere grad at tage højde for samspillet mellem den offentlige gæld og underskuddet foreslår Kommissionen bl.a., at lande med et højt gældsniveau eller udtalte risici ift. den fremadrettede gældsudvikling skal sikre hurtigere fremskridt mod deres MTO'er (den forebyggende del af SVP).

Kommissionen foreslår endvidere, at gældskriteriet i underskudsproceduren implementeres effektivt via en hovedregel for, hvornår gælden nærmer sig referenceværdien med en tilfredsstillende hastighed (fx at faldet i gælden over en given periode skal udgøre en vis brøkdel af forskellen mellem den aktuelle gæld og 60 pct. af BNP) (den korrigerende del af SVP). EU-lande med en gældskvote over 60 pct. af BNP kan blive omfattet af underskudsproceduren, hvis denne hovedregel ikke er opfyldt, og ophævelse af underskudsproceduren kan afhænge af, om gælden er holdbart aftagende.

I vurderingen af, om underskudsproceduren skal iværksættes på basis af gældskriteriet, er der behov for at anlægge skøn og vurderinger, og en helhedsvurdering bør tage højde for gældskvotens afstand til referenceværdien, midlertidige og exceptionelle omstændigheder samt andre relevante faktorer som fx garantier til finansielle institutioner, opbyggede reserver og andre statslige

aktiver samt faktorer bag gældsudviklingen (den primære balance, inflation, vækst, renter og engangsforhold).

Kommissionen vil fremsætte forslag til ændring af både den forebyggende del (forordning 1466/97) og den korrigerende del (forordning 1467/97) af SVP for at operationalisere disse forslag.

Ad 4: Effektiv håndhævelse af økonomisk overvågning via passende sanktioner og incitament

For at styrke implementeringen af de fælles finanspolitiske regler foreslår Kommissionen en tidligere anvendelse af flere typer af sanktioner og incitament. De eksisterende sanktioner i Traktaten og Stabilitets- og Vækstpagten omfatter kun eurolande. I forhold til nye sanktionsmuligheder, der omfatter alle EU-lande, lægger Kommissionen vægt på, at disse skal indebære ligebehandling af EU-landene. Ligebehandling kan fx sikres ved, at finansielle sanktioner ift. midler fra EU's budget udgør en andel af landenes BNI eller BNP med en ens øvre grænse for alle lande.

De foreslåede forbedringer af de eksisterende sanktionsmuligheder vil ifølge Kommissionen kræve ændringer af forordning 1466/97 og forordning 1467/97 samt en mekanisme baseret på de forskellige retsakter, som EU's udgiftsprogrammer er baseret på.

Under den forebyggende del af SVP foreslår Kommissionen to nye sanktioner/incitament for eurolande: For det første en mulighed for at pålægge eurolandene en rentebærende deponering ved utilstrækkelig budgetkonsolidering. Der kan fx fastlægges udgiftsanbefalinger, som er i overensstemmelse med tilpasningen mod det pågældende lands MTO, og hvis landet afviger signifikant fra den aftalte tilpasning, kan Kommissionen udstede en advarsel baseret på Traktatens artikel 121, stk. 4. Ved vedvarende afvigelser fra anbefalingerne kan Rådet pålægge landet en rentebærende deponering, som kan frigives, når afvigelsen er korrigeret.

For det andet foreslår Kommissionen, at der knyttes konditionaliteter til udbetaling af midler under samhørighedspolitikken. Konditionaliteterne kan vedrøre strukturreformer og institutionelle reformer, som er direkte knyttet til samhørighedspolitikken aktiviteter mhp. at fremme effektiviteten og effiensen af denne.

Under den korrigerende del af SVP foreslår Kommissionen et nyt system af finansielle sanktioner og incitament baseret på EU-budgettet. Sanktionerne skal ikke påvirke de endelige modtagere af EU-midlerne, men derimod betalingerne til de enkelte EU-landes budgetter.

Kommissionen opstiller følgende kriterier for, hvilke udgiftskategorier og udgiftsprogrammer under EU-budgettet, der kan komme i betragtning til at blive omfattet af sanktionsmulighederne:

- Effektiviteten af midlerne skal være afhængig af en sund finanspolitik
- Midlerne skal tydeligt være tilegnet det pågældende EU-land, som ikke overholder SVP eller andre forhold
- Midlerne skal være programmeret og implementeret under fælles forvaltning
- Midlerne skal være store nok til at udgøre troværdige sanktioner eller incitament
- Midlerne skal have en potentiel virkning på kvaliteten af de offentlige udgifter og strukturelle tilpasninger.

Disse kriterier vurderer Kommissionen er opfyldt for de fleste udgifter relateret til samhørighedspolitikken, udgifter under den fælles landbrugspolitik (landbrugsgarantifonden EGFL og landdistriktsfonden ELFUL) og udgifter under fiskerifonden (EFF). Mht. den fælles landbrugspolitik (CAP) og EFF fastslår Kommissionen, at en reduktion af EU-midlerne ikke må påvirke den enkelte landmand eller fiskers indkomst. De enkelte EU-lande skal således fortsat udbetale støtte, men godtgørelsen af disse udgifter via EU's budget kan blive delvist suspenderet.

Incitament til at efterleve reglerne kan skabes ved at suspendere eller annullere en del af nuværende eller fremtidige bevillinger fra EU's budget ved manglende efterlevelse. Annullerede ressourcer skal forblive i EU's budget.

Som supplement til sanktionerne i Traktatens artikel 126, stk. 11, foreslår Kommissionen to nye typer finansielle sanktioner tidligere i underskudsproceduren:

Første skridt er, at en rådsbeslutning om eksistensen af et uforholdsmæssigt stort underskud, jf. Traktatens artikel 126, stk. 6, medfører suspension af forpligtelsesbevillinger relateret til flerårige programmer. Suspenderingen vil ikke have en øjeblikkelig virkning på betalingerne og giver derfor tid til at iværksætte effektive tiltag. Tilsvarende vil der for CAP-godtgørelse (EGFL) kunne træffes beslutning om at annullere betalinger inden en given frist. Genbudgettering vil finde sted, når det pågældende EU-land efterlever Rådets henstilling.

Andet skridt er, at manglende efterlevelse af den oprindelige henstilling om at bringe underskuddet ned under 3 pct. af BNP inden en given frist, jf. Traktatens artikel 126, stk. 8, vil medføre en annullering af forpligtelsesbevillinger i et givet år. Tilsvarende vil refusion af udbetalt landbrugsstøtte (EGFL) for et givet år blive annulleret. Dette vil indebære et endeligt tab af betalinger for det pågældende EU-land.

Andre incitamentter kan skabes ved fx at ændre medfinansieringsraterne eller introducere en pulje, hvis midler kan anvendes til at belønne sund finanspolitik. En sådan pulje kan fx finansieres af de annullerede forpligtelser under ovennævnte skridt to.

Indtægtssiden af EU-budgettet styrker også incitamentterne til at efterleve reglerne, idet bøder fra et sanktioneret EU-land indgår i EU-budgettet og mindsker bidraget til EU-budgettet for de andre EU-lande. Kommissionen vil overveje, om indtægtssiden af EU's budget kan anvendes som incitament til at efterleve reglerne.

I forhold til de finansielle sanktioner vil Kommissionen indarbejde de nødvendige ændringer i de kommende forslag vedr. EU's næste flerårige finansielle rammer. Indtil da foreslår Kommissionen at basere de nye sanktionsmuligheder på en forordning med hjemmel i Traktatens artikel 136, og sanktionerne vil således kun gælde for eurolandene i første omgang. Kommissionen vil dog undersøge, hvordan de foreslåede sanktioner og incitamentter kan udbredes til alle EU-lande hurtigst muligt.

Ad 5: Koordination under et "Europæisk Semester"

Formålet med et "Europæisk Semester" er et styrke "ex ante koordination" af den økonomiske politik, dvs. at have drøftelser af EU-landenes økonomiske politik forud for vedtagelsen af national politik.

Kommissionen vil foretage en vurdering af den finanspolitiske situation i EU og euroområdet som helhed på basis af stabilitetsprogrammerne og Kommissionens prognoser. Kommissionen foreslår, at der i særlige tilfælde er mulighed for at bede et euroland om at revidere sine planer for det kommende års finanslov, fx hvis et lands finanspolitik vurderes at være i klar strid med reglerne og have særlige negative effekter for andre lande.

Det "Europæiske Semester" vil dække alle elementer af den økonomiske overvågning, og Stabilitets- og konvergensprogrammerne (SCP) og de Nationale Reformprogrammer (NRP) vil fx blive afleveret på samme tid og vurderet samtidig af Kommissionen, mens de dog fastholdes som separate instrumenter.

Indholdet af SCP skal sikre et grundlag for substantielle EU-diskussioner om finanspolitik, men Kommissionen understreger eksplicit, at der ikke er tale om, at EU-landene skal aflevere finanslovsforslag til godkendelse i EU inden fremlæggelsen i de nationale parlamenter. Kommissionen foreslår, at de nye minimumskrav til SCP bør inkludere et opdateret makroøkonomisk scenario, konkrete indikationer af budgetplanerne for det kommende år, en beskrivelse af den planlagte politik, mellemfristede fremskrivninger af hovedtallene for de offentlige finanser, en vurdering af udviklingen i de offentlige finanser i det senest afsluttede budgetår samt en opdateret plan for finanspolitikken i det indeværende år.

Processen under det ”Europæiske Semester” vil være følgende:

Januar

- Kommissionen udarbejder en ”*Årlig vækstundersøgelse*”, som identificerer de økonomiske udfordringer for EU og euroområdet som helhed.

Februar

- DER vedtager ultimo februar økonomiske retningslinjer på basis af Kommissionens undersøgelse.

April

- EU-landene afleverer SCP samt NRP, som tager højde for retningslinjerne fra DER.

Juli

- Rådet udsteder i starten af juli landespecifikke retningslinjer.

2. halvår

- EU-landene færdiggør de nationale finanslove.

Anbefalingerne ift. finanspolitikken vil have et stærkere fokus på det kommende år, og overvågningen vil give klare indikationer af, hvorvidt de planlagte mål og den underliggende politik er passende. Anbefalingerne ift. vækstfremme og adressering af makrofinansielle risici vil fokusere på et begrænset antal vigtige reformer og indeholde en frist for implementering af disse.

Kommissionen vil sikre stærkere involvering af Europa-Parlamentet ved at præsentere en ”*Årlig vækstundersøgelse*” for parlamentet. Ift. de nationale parlamenter vurderer Kommissionen, at et tidligt og stærkt engagement i det ”Europæiske Semester” vil gavne det økonomiske samarbejde i EU.

Kommissionen foreslår at introducere det ”Europæiske Semester” fra 2011. Introduktionen kræver en ændring af adfærdskodeksen for stabilitets- og konvergensprogrammer, som vil blive forelagt ECOFIN til vedtagelse. Ændringer af EU-reguleringen synes ikke nødvendigt.

Kommissionen vil i juli udstikke retningslinjer for indholdet af de fremtidige NRP og foreslår bilateral dialog med EU-landene i efteråret 2010 mhp. at diskutere bl.a. et mellemfristet nationalt makroøkonomisk scenario for politikprogrammerne frem til 2015, inkl. vækstskøn og overordnede planer for budgetpolitikken, samt få bekræftet de nationale mål under Europa 2020-strategien og blive orienteret om, hvordan de forventes opnået.

Proces

Kommissionen vil ved udgangen af september 2010 fremsætte konkrete forslag til retsakter til udmøntning af forslagene i meddelelsen. Kommissionen lægger dog op til, at ECOFIN allerede på mødet den 13. juli 2010 vedtager en beslutning om iværksættelse af det ”Europæiske ”Semester” fra 2011.

Hjemmelsgrundlag

Ikke relevant

Nærhedsprincippet

Ikke relevant.

Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet har ikke udtalt sig.

Gældende dansk ret og forslagets konsekvenser herfor

Kommissionens meddelelse har ikke lovgivningsmæssige konsekvenser.

Statsfinansielle konsekvenser

Kommissionens meddelelse har ikke i sig selv statsfinansielle konsekvenser.

Samfundsøkonomiske konsekvenser

Kommissionens meddelelse har ikke i sig selv samfundsøkonomiske konsekvenser.

Initiativer der styrker efterlevelsen af reglerne i Stabilitets- og Vækstpagten, herunder reglerne om at undgå uforholdsmæssigt store underskud samt reglerne om at sikre fremskridt mod mellemfristede budgetmål, som er konsistente med en holdbar udvikling i de offentlige finanser på længere sigt, har positive samfundsøkonomiske konsekvenser.

Initiativer til bredere økonomisk overvågning med fokus på makroøkonomiske ubalancer forventes at have positive samfundsøkonomiske konsekvenser, idet overvågningen forventes at kunne identificere skadelige ubalancer på et tidligt stadie.

Høring

Kommissionens meddelelse har ikke været sendt i høring.

Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Kommissionens meddelelse om styrket økonomisk-politisk samarbejde i EU af 12. maj 2010 blev forelagt Folketingets Europaudvalg til orientering forud for ECOFIN den 18. maj 2010, ligesom Folketingets Europaudvalg blev orienteret om status for forhandlingerne i finansminister-taskforcen i forbindelse med forelæggelsen af ECOFIN den 8. juni 2010.

Holdning

Dansk holdning

Fra dansk side støttes initiativer, der styrker det finanspolitiske samarbejde i EU med henblik på at sikre sunde og holdbare offentlige finanser. Regeringen støtter således forslagene om at øge fokus på den offentlige gæld og finanspolitisk holdbarhed i Stabilitets- og Vækstpagten, og lægger især vægt på at styrke den forebyggende del af Stabilitets- og Vækstpagten, der indebærer, at EU-landene skal arbejde for at opnå strukturel balance og konsolidere de offentlige finanser i gode tider. Fra dansk side støttes således særligt initiativer, der inden for rammerne af det eksisterende traktatgrundlag kan sikre øget efterlevelse af de mellemfristede mål om strukturelle budgetter tæt på balance.

Regeringen støtter forslagene til styrkelse af de *nationale finanspolitiske rammer*, men lægger vægt på, at der er en vis fleksibilitet ift. hvordan der sikres overensstemmelse mellem de nationale finanspolitiske rammer og forpligtelserne i Traktaten.

Regeringen støtter en *bredere fokus på makroøkonomiske ubalancer* i det finanspolitiske samarbejde, herunder forslaget om en advarselsmekanisme i form af relevante indikatorer. En bredere økonomisk overvågning er relevant for alle EU-lande, særligt også landene der fører fastkurspolitik inden for rammerne af ERMII-samarbejdet.

Regeringen kan støtte en øget anvendelse af *sanktioner* for at skærpe tilskyndelsen til at efterleve de fælles spilleregler om sikring af sunde offentlige finanser. Regeringen lægger vægt på, at sanktioner skal være regelbaserede og finder det relevant, at der skal være sanktionsmuligheder både for eurolandene og ikke-eurolandene, hvor beslutninger om sanktioner også træffes af alle EU-lande. Regeringen er således åben over for at drøfte sanktionsmodeller, hvor fx man øger anvendelsen af de eksisterende sanktioner for eurolande, og hvor man indfører nye sanktionsmuligheder for alle EU-lande, der fx kan være knyttet til EU-budgettet. Allerede i dag indeholder samhørighedsfondsreguleringen, som alle 27 medlemsstater er omfattet af, mulighed for at stoppe udbetalinger i tilfælde af uforholdsmæssigt store underskud, men en tilsvarende mulighed er ikke indeholdt i de øvrige strukturfonde.

Regeringen støtter ligeledes introduktionen af et *"Europæisk Semester"* med en bedre "ex ante koordination" af finanspolitikken, men lægger i lyset af de nationale finanslovsprocesser vægt på, at koordination i foråret, baseret på en fremrykning af stabilitets- og konvergensprogrammerne, baseres på relativt overordnede planer for den økonomiske politik, som efterfølgende udmøntes i finanslovsforslag i henhold til de sædvanlige nationale procedurer, og som sikrer, at de nationale parlamenter fortsat har fuld suverænitet ift. til at fastlægge indholdet i finanslovene.

Andre landes holdninger

EU-landene støtter generelt en styrkelse af det økonomisk-politiske samarbejde i EU. EU-landene støtter således generelt en styrkelse af Stabilitets- og Vækstpagten, en styrkelse af de nationale finanspolitiske rammer og en bredere makroøkonomisk overvågning, en styrket anvendelse af sanktioner samt introduktionen af et ”Europæisk Semester”, men lægger generelt vægt på, at de nationale finanslovsprocesser respekteres.