



Økonomiministeriet

Grund- og nærhedsnotat:

Reform af EU's finanspolitiske og økonomiske regler

KOM(2023) 240, KOM(2023) 241 og KOM(2023) 242

1. Resume

Kommissionen har 26. april 2023 fremsat en pakke af forslag til en reform af EU's finanspolitiske regler, der sætter rammerne for EU-landenes nationale finanspolitikker.

Redegørelsen for det faktuelle indhold af forslagene i dette notat svarer til redegørelsen i samlenotatet vedr. ECOFIN 16. juni 2023.

Kommissionens pakken indeholder tre forslag. Et forslag til en ny forordning (KOM(2023) 240) om effektiv koordination af den økonomiske politik og multilateral budgetovervågning, et forslag til at ændre forordningen om proceduren for uforholdsmæssigt store underskud (KOM(2023) 241) samt et forslag til at ændre direktivet om kravene til EU-landenes nationale budgetrammer (KOM(2023) 242).

Kommissionen fremhæver, at der er behov for, at de eksisterende finanspolitiske regler reformeres, bl.a. mhp. at sikre sunde og holdbare offentlige finanser som grundlag for bæredygtig vækst i alle EU-landene. Reformen skal opnå disse mål ved at styrke landenes ejerskab til reglerne, simplificere reglerne, styrke fokus på det mellemlange sigt og sikre bedre håndhævelse.

Forslagene indebærer, at overvågningen af og kravene til EU-landenes økonomiske politik forankres i nationale mellemfristede planer for finans- og strukturpolitik, der fremsættes af landene, vurderes af Kommissionen og godkendes af Rådet. I planerne skal landene fastsætte en sti for udviklingen i de offentlige nettoudgifter. Kravene til udgiftsstien er differentierede og afspejler om landet har underskud og gæld over hhv. 3 og 60 pct. af BNP. Landene skal ligesom i dag kunne få henstillinger med bindende krav til finanspolitikken, hvis store underskud eller høj gæld ikke nedbringes.

Forslagene er generelt på linje Kommissionens overordnede udspil til en reform af reglerne fremsat i november 2022. Forslagene tager højde for de konklusioner, der blev vedtaget af ECOFIN 14. marts 2023 om reformen af reglerne, hvori der bl.a. fremhæves et behov for at sikre visse minimumskrav til at gælden reduceres i lande med høj gæld.

De fleste EU-lande støtter generelt en reform af reglerne rettet mod målene om sunde og holdbare offentlige finanser som grundlag for vækst, men der er forskellige holdninger til, hvordan reglerne bedst understøtter disse mål. EU-landene er således delte på en række områder i drøftelserne.

Det er generelt centralt for regeringen, at de fælles EU-regler understøtter sunde og holdbare offentlige finanser og ansvarlig økonomisk politik i EU. En reform skal derfor være balanceret, så reglerne sikrer sunde offentlige finanser og lavere gæld vha. ambitiøse og realistiske krav til EU-landenes finanspolitikker. En reform bør i det lys bl.a. indebære minimumskrav til styrkelsen af de offentlige finanser i lande med finanspolitiske udfordringer, herunder fx krav om nedbringelse



af høje underskud og høj gæld. Det er vigtigt, at landenes planer indeholde reformer, der styrker de offentlige finanser og deres holdbarhed på længere sigt, hvis landene skal kunne fastsætte lempeligere udgiftslofter og udskyde reduktion af høj gæld på kort sigt. En reform bør derudover ikke medføre undtagelser fra reglerne for visse udgifter. Det er desuden centralt for regeringen, at en reform er konsistent med budgetloven i Danmark, så finanspolitikken i Danmark fortsat kan tilrettelægges inden for budgetlovens rammer. Reformen bør desuden ikke ændre ved, at prognoser og fremskrivninger udarbejdet af nationale myndigheder kan anvendes som grundlag for mellemfristede finanspolitiske planer. Regeringen arbejder derudover generelt for, at håndhævelsen af reglerne styrkes, at der sikres transparente regler mhp. at sikre ligebehandling, samt at der er proportionalitet i kravene til EU-landene.

2. Baggrund

Kommissionen har 26. april 2023 fremsat en lovpakke, der tilsammen indebærer en reform af EU's finanspolitiske regler, der bl.a. sætter rammerne for EU-landenes økonomiske koordination og nationale finanspolitikker.

Pakken indeholder tre forslag:

1. Et forslag til en ny forordning (KOM(2023) 240) om effektiv koordination af den økonomiske politik og multilateral budgetovervågning. Forslaget erstatter den eksisterende forordning (1466/97) om overvågning og koordinering af den økonomiske politik, de såkaldte *forebyggende* regler.
2. Et forslag til at ændre forordningen 1467/97 om proceduren for uforholdsmæssigt store underskud (KOM(2023) 241), de såkaldte *korrigerende* regler.
3. Et forslag til at ændre direktiv 2011/85/EU om kravene til EU-landenes nationale budgetrammer (KOM(2023) 242).

EU's finanspolitiske regler i dag

De fælles finanspolitiske regler i Stabilitets- og Vækstpagten ("Stability and Growth Pact" – SGP) er et grundelement i EU-samarbejdet på det finanspolitiske og økonomiske område. Reglerne implementerer bl.a. EU-traktatens krav om, at landenes underskud og gæld ikke må overstige hhv. 3 og 60 pct. af BNP.

EU's finanspolitiske regler sætter de overordnede rammer for EU-landenes nationale finanspolitikker. Formålet med reglerne er at sikre en sund og stabil økonomisk udvikling i de enkelte lande og i EU som helhed til gavn for vækst og beskæftigelse, herunder ved at understøtte lave statsgældsrenter og forebygge gældskriser. Hvis reglerne som helhed efterleves på tværs af høj- og lavkonjunkturer, muliggør det, at de såkaldte automatiske stabilisatorer, fx økonomiske ydelser til ledige, kan virke fuldt ud og modgå negative effekter på vækst og beskæftigelse i dårlige økonomiske tider. De finanspolitiske regler indebærer ikke nogen begrænsninger på størrelsen og sammensætningen af de offentlige udgifter, men sætter grænser for underskud og gældsopbygning, der kan have negative effekter på de enkelte landes økonomier og EU's økonomi som helhed. De eksisterende finanspolitiske regler består grundlæggende af en *forebyggende del* og en *korrigerende del*. Reglernes forebyggende del in-



debærer krav til EU-landenes strukturelle saldo og udgiftsvækst, hvilket skal understøtte, at landene ikke overskrider traktatens krav for underskud og gæld. Den *korrigerende del* indeholder regler for de tilfælde, hvor landene overskrider traktatens krav, jf. boks 1.

Boks 1

Stabilitets- og Vækstpagtens korrigerende og forebyggende dele

Baggrund om Stabilitets- og Vækstpagtens korrigerende del

Stabilitets- og Vækstpagtens korrigerende del præciserer traktatens krav om, at det faktiske underskud ikke må overstige 3 pct. af BNP ("3 pct.-grænsen"), og at den offentlige bruttogæld ikke må overstige 60 pct. af BNP, medmindre den nedbringes tilstrækkeligt hurtigt. Det indebærer overordnet, at gælden årligt i gennemsnit skal reduceres med mindst 1/20 af den andel af gælden, der ligger ud over 60 pct. af BNP, når man måler over en treårig periode ("gældsreglen").

Hvis en af eller begge de numeriske regler i den korrigerende del er overskredet, laver Kommissionen en vurderingsrapport. Her vurderes det, hvorvidt der skal tildeles en såkaldt henstilling om at nedbringe for store underskud eller for høj gæld (EDP-henstilling), der stiller krav om forbedring af de offentlige finanser. Fsva. overskridelser af 3 pct.-grænsen kan et land bl.a. undgå en henstilling, hvis overskridelsen vurderes at være "lille og midlertidig" (i praksis højest 3,5 pct. af BNP) og exceptionel (dvs. kan forklares af en usædvanlig begivenhed uden for landets kontrol).

Hvis et land ikke lever op til en henstilling, kan Rådet potentielt suspendere midler fra EU's struktur- og investeringsfonde, jf. vilkårene for adgang til disse fonde (gælder både euro- og ikke-eurolande). Hvis et euroland, der er blevet tildelt en EDP-henstilling, ikke efterlever denne, kan henstillingen optrappes til et pålæg, som er en skærpet henstilling med mere udspecificerede krav til finanspolitikken. Der er desuden muligheder for at pålægge eurolande gradvise sanktioner i form af deponeringer af et beløb eller bøder under Stabilitets- og Vækstpagtens korrigerende del.

Betingelsen for at ophæve en EDP-henstilling vedr. store underskud er, at underskuddet er bragt under 3 pct. af BNP til fristen (det skal bekræftes af regnskabstal), at der er tale om en varig korrektion (dvs. at underskuddet ventes at forblive under 3 pct. af BNP i hele Kommissionens prognoseperiode), samt at gæld over 60 pct. af BNP samtidig nedbringes i et passende tempo.

Baggrund om Stabilitets- og Vækstpagtens forebyggende del

Lande, som ikke har EDP-henstillinger, er underlagt Stabilitets- og Vækstpagtens forebyggende regler og skal således sikre tilpasning hen imod deres nationalt fastsatte mellemfristede mål (MTO) for den såkaldte strukturelle saldo, der er et mål for den offentlige saldo, hvor der korrigeres for de udsving, der vurderes at følge af konjunkturerne (fx udsving i udgifter til ledighedsunderstøttelse eller skatteindtægter). MTO fastsættes pba. landenes gæld og vækst. Derudover skal der sikres en offentlig nettoudgiftsvækst (målt ved EU's udgiftsregel), som er i overensstemmelse med den pågældende tilpasning af struktursaldoen mod MTO. Udgiftsreglen fastsætter den vækst i et konkret mål for de offentlige udgifter (bl.a. justeret for renteudgifter og konjunkturbetingede ledighedsudgifter), som er muligt, hvis der samtidig skal sikres tilpasning mod MTO.

Kommissionen foretager løbende vurderinger af, om disse krav er efterlevet. Der er tale om en helhedsvurdering, som både omfatter struktursaldoen og udgiftsreglen samt evt. andre relevante forhold. Rådet kan åbne en procedure for væsentlige afvigelser ("significant deviation procedure" – SDP) og tildele særlige forebyggende henstillinger ("MTO-henstillinger") til lande, som vurderes at have en "væsentlig overskridelse" af de forebyggende regler (dvs. afvigelse på mindst ½ pct. af BNP i et år eller sammenlagt over to år ift. MTO). Sådanne henstillinger kan kun tildeles "ex post", dvs. på baggrund af observerede overskridelser i de to senest afsluttede år. Der er mulighed for at pålægge eurolande, der ikke efterlever en MTO-henstilling, sanktioner i form af deponering af et beløb.

De fælles finanspolitiske regler understøttes af Rådets *direktiv om minimumskrav til EU-landenes finanspolitiske og budgetmæssige rammer*. Med direktivet fastsættes bl.a. minimumsstandarder for EU-landenes i) landespecifikke numeriske finanspolitiske regler, ii) mellemfristede finanspolitiske rammer iii) regnskabspraksis i de offentlige sektorer og statistiskindberetning samt iv) regler og procedurer for udarbejdelse af prognoser liggende til grund for budgetplanlægning.



Direktivet fastslår bl.a., at EU-landene skal have nationale numeriske finanspolitiske regler, der effektivt fremmer overholdelsen af EU's fælles finanspolitiske regler. Direktivet specificerer ikke bestemmelserne i de nationale regler, men stiller bl.a. krav om, at reglernes mål og anvendelsesområde skal være veldefinerede, samt at de skal sikre en effektiv og uafhængig overvågning af finanspolitikkerne. Med direktivet fastsættes bl.a. også krav om harmonisering af offentlig regnskabspraksis samt krav om fast rapportering af finanspolitiske data.

I tillæg til EU's fælles finanspolitiske regler og rammer er Danmarks finanspolitiske regler forankret i budgetloven. Ifølge budgetloven må underskuddet på den strukturelle saldo¹ som udgangspunkt ikke overstige -1 pct. af BNP. Budgetloven medfører, at hvis skønnet for den strukturelle saldo for det kommende år er mere negativt end -1 pct. af BNP, er regeringen forpligtet til at fremlægge forslag, der kan korrigere uoverensstemmelsen med målet.

Kommissionens udspil til en reform af de finanspolitiske regler og ECOFIN-rådskonklusioner

Kommissionen offentliggjorde 9. november 2022 en meddelelse med et overordnet udspil til en reform af EU's finanspolitiske regler. Udspillet er kommet efter et ønske fra flere lande om en reform af reglerne, samt efter at Kommissionen i 2020-2022 har evalueret de eksisterende regler og fundet grundlag for forbedring.

Udspillet lægger bl.a. op til, at overvågningen af og kravene til EU-landenes økonomiske politik forankres i nationale mellemfristede planer for finans- og strukturpolitik, der fremsættes af landene, vurderes af Kommissionen og godkendes af Rådet. I planerne skal landene fastsætte en sti for udviklingen i de offentlige nettoudgifter. Kravene til udgiftsstien er differentierede og afspejler landets gældsudfordringer.

Kommissionens meddelelse har generelt dannet grundlag for pakken af forslag fremsat 26. april 2023 samt de indledende drøftelser mellem landene, der udmøntede sig i rådskonklusioner vedtaget på ECOFIN 14. marts 2023.

I rådskonklusionerne af 14. marts fremhævedes der bl.a. støtte til Kommissionens forslag om forankring af finanspolitiske krav og monitorering heraf i nationale mellemfristede planer. Der var endvidere støtte til brugen af offentlige nettoudgifter som grundlag for en primær indikator for EU-landenes offentlige finanser. Der blev samtidig peget på en række områder, der krævede videre drøftelse og afklaring, herunder ift. fastsættelsen af de konkrete finanspolitiske krav til EU-landene.

¹ Den strukturelle saldo er den faktiske offentlige saldo korrigeret for de udsving, der vurderes at følge af konjunkturerne og en række midlertidige forhold, herunder i Danmark for eksempel indtægter fra pensionsafkastskatten og olie- og gasudvindingen i Nordsøen. Den strukturelle saldo er et beregnet mål for den underliggende stilling på de offentlige finanser.



Der henvises generelt til samlenotat oversendt ifm. ECOFIN 6. december 2022 og 14. februar 2023, hvor Kommissionens meddelelse uddybes, samt ifm. ECOFIN 14. marts 2023, hvor rådskonklusionerne er beskrevet.

Retsgrundlag og lovgivningsprocedure

Forslaget til en ny forordning (KOM(2023) 240) om effektiv koordinering af den økonomiske politik og multilateral budgetovervågning er fremsat med hjemmel i TFEU artikel 121(6). Forslaget skal behandles efter den almindelige lovgivningsprocedure, hvor Rådet træffer beslutning med kvalificeret flertal.

Forslaget om at ændre forordningen 1467/97 om proceduren for uforholdsmæssigt store underskud (KOM(2023) 241) er fremsat med hjemmel i TFEU artikel 126(14). Rådet træffer beslutning med enstemmighed efter at have konsulteret den europæiske centralbank (ECB) og Europa-Parlamentet.

Forslaget om at ændre direktiv 2011/85/EU om kravene til EU-landenes nationale budgetrammer (KOM(2023) 242) er fremsat med hjemmel i TFEU artikel 126(14) afsnit tre. Rådet træffer beslutning med kvalificeret flertal efter at have konsulteret den europæiske centralbank (ECB) og Europa-Parlamentet.

3. Formål og indhold

Kommissionen har 26. april 2023 fremsat tre sammenhængende forslag, der dels lægger op til at erstatte de eksisterende forebyggende regler med et nyt regelsæt, og dels lægger op til at ændre de eksisterende korrigerende regler og regler for landenes nationale budgetrammer.

De centrale forskelle mellem de eksisterende regler og Kommissionens pakke af forslag er sammenfattet i *tabel 1*. Et prioriteret uddrag af indholdet i forslagene gennemgås i de følgende tre hovedafsnit.



Tabel 1

Hovedelementer i Kommissionens forslag til reform af de finanspolitiske regler

| | Eksisterende regler | Kommissionens forslag |
|---|--|--|
| Overordnet | Landenes underskud og gæld skal holdes inden for hhv. 3 og 60 pct. af BNP | Samme krav |
| Finanspolitiske indikatorer | Strukturel saldo | Offentlige nettoudgifter |
| Gældsreduktion/ budgettilpasninger | Gæld over 60 pct. af BNP skal reduceres med 1/20 årligt (gældsreglen) Strukturel saldo tilpasses mod mellemfristet mål (MTO). | Retningslinjer for udvikling i nettoudgifter (udgiftsstien) pba. landenes underskud og gældsudfordringer Lempede krav ved reformer og investeringer |
| Overvågning/ landeplaner | Konvergensprogram og nationale reformprogram Udtalelse fra Rådet | Finans- og strukturpolitisk plan Godkendes af Rådet |
| Implementering og håndhævelse | Henstillinger mv. ved brud på 3 pct.-kravet eller gældsreglen | Henstillinger mv. ved brud på 3 pct.-kravet eller overskridelse af udgiftssti Tjek af at planernes reformer mv. implementeres. |
| Uafhængige nationale finanspolitiske institutioner | Prognoser skal sammenlignes med uafhængige prognoser udarbejdet af uafhængige finanspolitiske institutioner. | Prognoser skal udarbejdes eller godkendes af uafhængige finanspolitiske institutioner. |

Kilde: Kommissionen

Forslaget om nye forebyggende regler

Kommissionens forslag til en ny forordning (KOM(2023) 240) om effektiv koordinering af den økonomiske politik og multilateral budgetovervågning erstatter den eksisterende forordning (1466/97) om overvågning og koordinering af den økonomiske politik, de såkaldte *forebyggende* regler.

Nedenfor gennemgås de centrale elementer i Kommissionens forslag.

Mellemfristede planer

Overvågningen af og kravene til EU-landenes økonomiske politik forankres i nationale mellemfristede planer for finans- og strukturpolitik, der fremsættes af landene, vurderes af Kommissionen og godkendes af Rådet.

Landene skal i planerne fastsætte en 4-7 årig udgiftssti for de såkaldte offentlige nettoudgifter, mhp. at nedbringe store underskud og sikre en holdbar gældsudvikling, samt redegøre for planlagte investeringer og reformer (*jf. nedenfor*).

Planerne er som udgangspunkt fireårige, også i de tilfælde hvor planen indeholder en 7-årig udgiftssti. I særlige tilfælde kan planerne dog være fx femårige, hvis det svarer til regeringsperioden i et land.



Landene kan anmode om at lave en ny plan, hvis der er særlige objektive forhold, der gør, at den oprindelige plan ikke kan gennemføres, eller hvis en ny regering anmoder om at ændre landets eksisterende plan. En ændret plan skal dog opretholde det samme ambitionsniveau for tilpasning af de offentlige finanser.

Landet skal inden udløbet af sin plan fremsætte en ny plan for de følgende fire år. Planen skal igen vurderes af Kommissionen og godkendes af Rådet.

De mellemfristede planer for finans- og strukturpolitik erstatter de såkaldte stabilitets- og konvergensprogrammer samt de nationale reformprogrammer, som landene i dag skal indberette til EU og som indeholder hhv. en række finanspolitiske indikatorer (ventet strukturel saldo mv.) samt planlagte reformer. I dag skal Rådet ikke godkende landenes programmer, men blot udtale sig om dem.

Ny finanspolitisk indikator

Overvågningen af og kravene til landenes finanspolitik baseres på en enkelt, ny EU-indikator for de såkaldte *offentlige nettoudgifter*. De offentlige nettoudgifter er defineret som de faktiske offentlige udgifter fratrukket renteudgifter, konjunkturfølsomme ledighedsudgifter² og udgifter finansieret af EU-midler (fx strukturfondene) samt diskretionære indtægtsforøgende- eller reducerende tiltag, fx skatte- og afgiftsændringer.

Indikatoren for de *offentlige nettoudgifter* erstatter de indikatorer, der tilsammen har været grundlag for overvågningen under de eksisterende regler: dels landenes mellemfristede mål for den strukturelle saldo og dels en udgiftsregel, som også er baseret på et mål for offentlige nettoudgifter, der har væsentlige ligheder med opgørelsen i Kommissionens nye forslag³.

Landene vil dog fortsat have mulighed for fastsætte deres nationale budgetregler pba. fx den strukturelle saldo (såsom i den danske budgetlov).

Krav til landenes udgiftssti, herunder reduktion af gæld og underskud

Alle lande skal i deres mellemfristede planer fremsætte en 4-7 årig udgiftssti for de offentlige nettoudgifter, en såkaldt finanspolitisk tilpasningsperiode. I tilpasningsperioden skal der sikres en finanspolitisk tilpasning, som sikrer:

1. En holdbar udvikling i gælden i 10 år efter tilpasningsperioden

² De konjunkturfølsomme ledighedsudgifter omfatter de udgifter, der falder eller stiger over hhv. høj- og lavkonjunkturer, fx arbejdsløshedsunderstøttelse.

³ De gældende regler indebærer en samlet vurdering af dels det enkelte lands strukturelle saldo ift. landets mellemfristede mål og dels den eksisterende udgiftsregel. Den eksisterende udgiftsregel indebærer, at væksten i landenes såkaldte nettoudgifter ikke må overstige den potentielle vækst i BNP (dvs. den skønnede årlige BNP-vækst over en 10-årig periode). Nettoudgifterne defineres her som de faktiske offentlige udgifter ekskl. renteudgifter og konjunkturfølsomme ledighedsudgifter samt korrigeret for diskretionære indtægtsforøgende- eller reducerende tiltag, og korrigeret for udgifter til EU-programmer samt udgifter til investeringer, der er finansieret af EU-midler.



2. At underskud bringes og/eller holdes under 3 pct. af BNP, herunder i de 10 efterfølgende år efter tilpasningsperioden.

Landenes udgiftsstier skal sikre en position på de offentlige finanser ved udgangen af den 4-7 årige tilpasningsperiode, der sikrer overholdelse af ovenstående krav til udviklingen i gæld og faktiske underskud, hvis positionen fastholdes uændret de følgende 10 år ved en mellemfristet fremskrivning, mens der tages højde for ændringer i det demografiske træk, fx stigende udgifter til sundhed og offentlige pensionsordninger pga. aldrende befolkninger. Landene vil således allerede i tilpasningsperioden skulle tage højde for store stigninger i de aldringsrelaterede omkostninger på mellemlangt sigt.

Den mellemfristede fremskrivning foreslås baseret på Kommissionens såkaldte gældsholdbarhedsanalyse, der allerede i dag benyttes til at vurdere holdbarheden af landenes gæld (fx *Debt Sustainability Monitor 2022*, udgivet 14. april 2023).

Den udgiftssti, der godkendes af Rådet, vil være bindende over perioden for landets plan og danne grundlag for den finanspolitiske overvågning i EU.

Kravene til udviklingen i landenes gæld og underskud vil være indeholdt i de udgiftsstier, der godkendes af Rådet. Udgiftsstierne erstatter de eksisterende krav om, at landene bl.a. skal tilpasse den strukturelle saldo mod deres mellemfristede mål.

Krav til lande, der overskrider traktatens grænser for gæld eller underskud

Forud for at lande med underskud og/eller gæld over EU-traktatens grænser på hhv. 3 og 60 pct. af BNP fremsætter sin udgiftssti, offentliggør Kommissionen nogle tekniske retningslinjer for denne sti.

Kommissionen fastsætter retningslinjerne for udgiftsstien pba. fremskrivninger af landets gæld, offentlige finanser og økonomiske udvikling. Retningslinjerne skal sikre en holdbar udvikling i landenes gæld og fastsættes således, at en række kriterier er opfyldt:

- i) Det er plausibelt, at gælden er nedadgående i de 10 år efter den 4-7 årige tilpasningsperiode eller fastholdes på et moderat niveau.
- ii) Underskud bringes og/eller holdes under 3 pct. af BNP, herunder i de 10 år efter tilpasningsperioden. For lande med underskud over 3 pct. af BNP skal landet gennemføre en årlig budgetforbedring på mindst 0,5 pct. af BNP.
- iii) Den finanspolitiske tilpasning må ikke udskydes til de sidste år af tilpasningsperioden. Dvs. at lande med en forlænget tilpasningsperiode på fx 7 år, skal foretage 4/7 af den finanspolitiske tilpasningen under selve den 4-årige plan.
- iv) Gælden er lavere efter den fireårige plan end før;
- v) Væksten i de offentlige nettoudgifter overstiger i gennemsnit ikke BNP-væksten i planens periode.

Retningslinjerne for det enkelte lands udgiftssti indebærer således differentierede krav for tilpasningen af finanspolitikken i hvert land.

Den udgiftssti, et land fremsætter i sin plan, skal være i overensstemmelse med retningslinjerne fra Kommissionen, men ikke identisk. Et land kan fx fremsætte en udgiftssti, der afspejler nogle andre økonomiske antagelser (fx ift. BNP-vækst eller demografisk udvikling), hvis antagelserne økonomisk set kan retfærdiggøres.

Udgiftsstien skal som udgangspunkt sikre, at kriterierne er overholdt efter 4 år, dvs. efter en 4-årig tilpasningsperiode. Et land kan dog anmode om en forlænget tilpasningsperiode på op til 7 år. Dvs. at udgiftsstien skal fastsættes, således at kriterierne først er opfyldt efter op til 7 år. Med en 7-årig tilpasningsperiode vil et land således blot have mere lempelige krav til den årlige tilpasning af finanspolitikken under planens 4 år. Inden udløbet af den første 4-årige plan, vil et land herefter skulle fremsætte en ny 4-årig plan, hvori den resterende tilpasning derfor skal gennemføres.

For at opnå en forlænget tilpasningsperiode skal landene forpligte sig til at gennemføre en række investeringer og reformer i lyset af landets udfordringer fsva. gældsudvikling og vækst (se nedenfor).

Tabel 2
Krav til landenes udgiftsstier i Kommissionens forslag

| | Gæld over 60 pct. af BNP | | Gæld under 60 pct. af BNP | |
|--|-------------------------------------|--------------------------------------|-------------------------------------|--------------------------------------|
| | Underskud <u>over</u> 3 pct. af BNP | Underskud <u>under</u> 3 pct. af BNP | Underskud <u>over</u> 3 pct. af BNP | Underskud <u>under</u> 3 pct. af BNP |
| Efter tilpasningsperioden skal det være plausibelt, at gælden er faldende de følgende 10 år. (i) | ✓ | ✓ | | |
| Gælden holdes på et stabilt niveau (i) | | | ✓ | ✓ |
| Underskuddet holdes eller bringes under 3 pct. af BNP, herunder i 10 år efter tilpasningsperioden (ii) | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Årlig budgetforbedring på mindst 0,5 pct. af BNP indtil det faktiske underskud er mindre en 3 pct. af BNP (ii) | ✓ | | ✓ | |
| Den finanspolitiske tilpasning må ikke udskydes til periodens sidste år, men skal fordeles over perioden (iii) | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Gælden efter den 4-årige plan er lavere end før planen (iv)* | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |

Anm.: Tabellen opsummerer kriterier, der bruges til at vurdere landenes udgiftssti og dermed ikke alle kriterierne som Kommissionen benytter til at fastsætte de beregnede retningslinjer for landenes udgiftsstier.

*Forslagets bestemmelser vedrørende Kommissionens vurderinger af landenes planer indebærer, at alle lande skal sikre, at gælden i pct. af BNP er lavere efter planen end før, jf. artikel 15(2)(f) i KOM(2023) 240. Det fremgår imidlertid af bestemmelserne om kravene til planen at gælden enten skal være faldende eller holdes på et moderat niveau, jf. artikel 12(a). Disse bestemmelser indebærer således for lande med gæld under 60 pct. af BNP, at gælden godt kan være højere efter planen end før, så længe gælden fastholdes på et moderat niveau under 60 pct. af BNP

Kilde: Kommissionens forslag og egen tilvirkning

Krav til lande, der ikke overskrider traktatens grænser for underskud og gæld

Lande, der ikke har underskud eller gæld over hhv. 3 og 60 pct. af BNP, skal også fremsætte en udgiftssti. Landene skal tilrettelægge udgiftsstien, således det sikres, at gælden som minimum fastholdes på et moderat niveau under 60 pct. af BNP, og at underskuddet på den faktiske saldo i de 10 år efter tilpasningsperioden udgør maksimalt 3 pct. af BNP. Kommissionen vurderer ligeledes disse landes udgiftssti pba. kriterierne, ligesom disse lande også har mulighed for at anmode om en forlænget tilpasningsperiode på op til 7 år, under forudsætningen af at de gennemfører en række reformer og investeringer (se nedenfor).

For lande, der ikke overskrider traktatens grænser for underskud og gæld, offentliggør Kommissionen ikke retningslinjer for udgiftsstien, hvilket skal ses i lyset af, at der ikke er behov for at nedbringe gæld eller underskud. I stedet oplyser Kommissionen en værdi af den primære strukturelle saldo (dvs. den strukturelle saldo ekskl. renteudgifter), der pba. en mellemfristet fremskrivning vurderes at sikre, at underskuddet på den faktiske saldo i de 10 år efter tilpasningsperioden udgør maksimalt 3 pct. af BNP. Denne værdi af den primære strukturelle saldo tager højde for effekterne på de offentlige finanser af den demografiske udvikling i de 10 år efter den 4-7 årige tilpasningsperiode. Den tager derimod ikke højde for en sikkerhedsmargin, som skal sikre, at det faktiske underskud holder sig under 3 pct. af BNP i forbindelse med normale konjunkturudsving. Kommissionens overvågning vil imidlertid fokusere på landenes fortsatte overholdelse af grænserne for underskud og gæld på baggrund af landenes egne udgiftsstier.

Investeringer og reformer

Alle landene skal i deres mellemfristede planer redegøre for de reformer og investeringer, der planlægges gennemført over planens 4-årige periode. Herunder skal der redegøres for, hvordan reformerne og investeringerne adresserer de landespecifikke anbefalinger, som landene er blevet tildelt ifm. det europæiske semester, samt bidrager til at korrigere evt. makroøkonomiske ubalancer identificeret ifm. proceduren for makroubalancer⁴.

Landene har derudover mulighed for at anmode om en forlænget finanspolitisk tilpasningsperiode på op til 7 år, hvis de forpligter sig til at gennemføre en pakke af reformer og investeringer, der tilsammen opfylder en række kriterier:

1. Styrker det økonomiske vækstpotentiale;
2. Understøtter finanspolitisk holdbarhed;
3. Bidrager væsentligt til EU's fælles strategiske prioriterer;
4. Adresserer de relevante landespecifikke anbefalinger, herunder anbefalinger i regi af proceduren for makroøkonomiske ubalancer;

⁴ Proceduren for makroøkonomiske ubalancer udgør rammen for samarbejdet i EU om systematisk overvågning og korrektion af makroøkonomiske ubalancer.



5. Sikrer, at niveauet for de nationalt finansierede offentlige investeringer er højere under planen end årene før planen (dvs. ekskl. investeringer finansieret af fx EU's strukturfonde).

Kriterierne uddybes i et annekst til forslaget. Anneksets præcisering af kriterierne kan ændres af Kommissionen gennem en delegeret retsakt. Kommissionen kan ikke ændre de ovennævnte kriterier.

Landenes reformer og investeringer skal være så tilstrækkeligt klart beskrevet i planen, at Kommissionen har mulighed for at vurdere, om de ovennævnte kriterier er opfyldt. Reformerne skal gennemføres inden for planernes 4-årige periode, mens investeringerne skal være implementeret senest inden for tilpasningsperioden på op til 7 år. Omfanget af reformerne og investeringerne skal stå mål med omfanget af landenes gældsudfordringer. Planen skal derudover indeholde klare og realistiske indikatorer, der gør det muligt at vurdere, om reformerne og investeringerne bliver implementeret.

Hvis det land, der har fået godkendt en plan med en forlænget finanspolitisk tilpasningsperiode, ikke gennemfører de aftalte reformer og investeringer, kan Rådet give landet en henstilling om, at tilpasningsperioden forkortes, dvs. at landet får kortere tid til at sikre faldende gæld og et underskud under 3 pct. af BNP. Henstillingen kommer efter forslag fra Kommissionen.

Overvågning og implementering – det europæiske semester

Kommissionens forslag lægger op til at udvide det europæiske semester (den årlige procedure for drøftelser og koordination af EU-landenes økonomiske politikker), så semesteret også omfatter fremlæggelsen, vurderingen og godkendelsen af landenes mellemfristede planer samt overvågningen af implementeringen af planerne, *jf. boks 3*.

Boks 2

Proces for aflevering, vurdering, godkendelse og overvågning af de nationale mellemfristede planer

Indgivelse

Alle lande skal senest inden udgangen af april, året før en plan træder i kraft, aflevere en mellemfristet plan. Forud for aflevering af planen afholdes en teknisk dialog mellem landet og Kommissionen mhp. at sikre, at planen lever op til de fastsatte krav.

Vurdering

Kommissionen skal inden for to måneder vurdere planen, herunder særligt om den foreslåede udgiftssti sikrer, at gælden er faldende eller holdes på et fornuftigt niveau, at det faktiske underskud holdes under 3 pct. af BNP, at den finanspolitiske tilpasning ikke udskydes, samt at gælden er lavere efter planen end før. Derudover vurderes det, om de beskrevne reformer og investeringer er tilstrækkelige, særligt hvis landet anmoder om en forlænget tilpasningsperiode.

Hvis Kommissionen ikke kan give en positiv vurdering af landets plan, skal Kommissionen foreslå, at Rådet giver en henstilling til landet om at aflevere en justeret plan. Hvis landet fortsat ikke kan aflevere en tilfredsstillende plan, vil Kommissionen anbefale Rådet, at landets udgiftssti fastsættes på baggrund af de tekniske retningslinjer, som Kommissionen har offentliggjort.



Godkendelse

På baggrund af en positiv vurdering fra Kommissionen, skal Rådet overfor landet vedtage en henstilling, der fastsætter den finanspolitiske udgiftssti, der vil danne grundlag for overvågningen. Hvis landet har anmodet om en forlænget tilpasningsperiode, skal Rådet derudover endossere de planlagte reformer og investeringer, der ligger til grund for planen.

Overvågning

Kommissionen skal efterfølgende overvåge landenes implementering af planerne og særligt overholdelse af landenes godkendte udgiftssti. For at kontrollere afvigelser fra udgiftsstien, skal Kommissionen etablere en såkaldt kontrolkonto, der summerer de samlede positive og negative afvigelser fra udgiftsstien.

Fremskridtsrapporter

Som led i overvågningen af implementeringen af landenes planer, skal alle lande hvert år i april aflevere en offentlig rapport til Kommissionen, der gør status for fremskridtene med implementeringen af deres plan.

Fremskridtsrapporten skal indeholde en række oplysninger, herunder en sammenligning af de faktiske offentlige nettoudgifter og udgiftsstien godkendt ifm. landets plan, en opgørelse af gennemførte indtægtsforøgende og -reducerende tiltag, samt fremskridt med og videre planer for gennemførelsen af reformerne og investeringerne fastfast i planerne.

Landenes fremskridtsrapporter indgår som led i den årlige finanspolitiske og økonomiske overvågning i EU. Sammen med landenes mellemfristede planer erstatter fremskridtsrapporterne derfor de eksisterende stabilitets- og konvergensprogrammer samt det nationale reformprogram under det europæiske semester.

Kilde: Kommissionens forslag

Foruden at facilitere processerne vedr. de mellemfristede planer vil det europæiske semester med Kommissionens forslag fortsat indebære en årlig procedure med drøftelser og koordination af EU-landenes økonomiske politikker, der hvert år munder ud i *landespecifikke anbefalinger* til alle EU-lande for det indeværende og efterfølgende år.

Hvis et land ikke efterlever anbefalinger fra Rådet, kan landet, ligesom under de nuværende regler, modtage i) yderligere landespecifikke anbefalinger, ii) en advarsel eller henstilling fra Rådet eller iii) andre tiltag fastsat i nærværende forslag eller foranstaltninger under de korrigerende regler (se næste hovedafsnit).

Fleksibilitet ifm. fravigelser fra udgiftsstien

Landene kan i to tilfælde få lov til at afvige fra den udgiftssti, der er vedtaget i landets plan.

Det ene tilfælde er en alvorlig økonomisk lavkonjunktur i hele euroområdet eller EU (en generel undtagelsesklausul). Det andet tilfælde er, at der i et enkelt EU-land finder en exceptionel hændelse sted, der er uden for landets kontrol og har store konsekvenser for det pågældende lands offentlige finanser (en landespecifik undtagelsesklausul).

I begge tilfælde skal Rådet efter anbefaling fra Kommissionen vedtage en henstilling, der tillader landet at afvige fra den vedtagne udgiftssti i en afgrænset tidsperiode. En afvigelse må ikke være til fare for holdbarheden af de offentlige finanser.



Delegering

Flere tekniske krav i forslagene er fastsat i en række tilhørende annekser:

1. hvilke oplysninger som landenes planer skal indeholde;
2. hvilke oplysninger, der skal indgå i de årlige fremskridtsrapporter;
3. hvordan landenes afvigelser fra den godkendte udgiftssti opgøres (den såkaldte kontrolkonto);
4. hvilken metode Kommissionen bruger til at lave de fremskrivninger, der afgør om landenes gæld er faldende i de 10 år efter tilpasningsperioden;
5. hvilke EU-fælles strategiske prioriteter som reformerne og investeringerne skal bidrage til for at opnå en forlænget tilpasningsperiode;
6. de overordnede krav til landenes reformer og investeringer ifm. en forlænget tilpasningsperiode.

Kommissionens forslag lægger op til, at Kommissionen får ret til at vedtage delegerede retsakter, der kan erstatte en eller flere af de ovennævnte annekser (dog ikke annek 1). Kommissionen har på teknisk niveau oplyst, at muligheden for at vedtage delegerede retsakter skal sikre, at detaljer om reglerne og implementeringen heraf kan forblive tidssvarende uden større regelændringer.

Kommissionen skal rådsføre sig med landenes tekniske eksperter, inden de fremsætter forslag til delegerede retsakter. Retsakten træder i kraft, hvis hverken Rådet eller Europa-Parlamentet gør indsigelse inden for en måned (indsigelsesperioden kan forlænges med en måned).

Forslag til ændring af de korrigerende regler

Kommissionen foreslår at ændre forordningen 1467/97 om proceduren for uforholdsmæssigt store underskud (KOM(2023) 241), de såkaldte *korrigerende* regler. De foreslåede ændringer har i høj grad til formål at sikre sammenhæng med forslaget til nye forebyggende regler.

Nedenfor gennemgås de centrale elementer i Kommissionens forslag.

Underskud over 3 pct. af BNP

Ifølge EU-traktaten⁵ skal landene sikre, at underskuddet på den faktiske offentlige saldo ikke overskrider 3 pct. af BNP, medmindre underskuddet er faldet kontinuerligt og er tæt på de 3 pct. af BNP eller overskridelsen er *exceptionel* og midlertidig og underskuddet fortsat tæt på de 3 pct. af BNP.

I Kommissionens forslag vurderes et lands overskridelse at være *exceptionel*, hvis der er en alvorlig økonomisk lavkonjunktur i hele euroområdet eller EU, eller hvis der finder en *exceptionel* hændelse sted, der er uden for landets kontrol og har store konsekvenser for det pågældende lands offentlige finanser. Definitionen på *exceptionel* ændres en smule ift. de eksisterende regler, bl.a. mhp. at sikre konsistens med

⁵ EU-traktaten, artikel 126(2)



de omstændigheder, der tillader et land at overskride den aftalte udgiftssti under de forebyggende regler.

Et lands overskridelse vurderes at være *midlertidig*, hvis Kommissionens økonomiske prognoser indikerer, at underskuddet igen er under 3 pct. af BNP ved afslutningen af de exceptionelle omstændigheder eller en alvorlig økonomisk krise.

Nedbringelse af høj gæld

Ifølge EU-traktaten skal lande sikre, at bruttogælden udgør under 60 pct. af BNP, eller at gælden er tilstrækkeligt nedadgående. I de korrigerende regler defineres begrebet *tilstrækkeligt nedadgående*, og en central ændring med forslaget er, at der etableres en større grad af sammenhæng mellem hhv. de forebyggende og korrigerende regler, end der er i dag.

I de eksisterende korrigerende regler skal lande, der overskrider traktatens grænse for gæld på 60 pct. af BNP, *nedbringe forskellen* mellem landets gældskvotest og referenceværdien på 60 pct. af BNP *med 1/20 årligt*, den såkaldte gældsregel. Dette krav er i tillæg til kravene under de forebyggende regler om tilpasning af den strukturelle saldo og udgiftsvæksten. Lande, der ikke opfylder gældsreglen, kan blive pålagt en henstilling fra Rådet om at nedbringe for høj gæld.

Med Kommissionens forslag afskaffes gældsreglen, og den overordnede tilgang ændres, således at det kun skal undersøges om et land skal modtage en henstilling om at nedbringe for høj gæld, hvis det afviger fra den sti for de offentlige nettoudgifter, der fastsat i landenes planer godkendt af Rådet som led i de forebyggende regler (se afsnit om de forebyggende regler).

Vurdering af om et land skal have en henstilling

Hvis et lands underskud overskrider 3 pct. af BNP, eller et land med gæld over 60 pct. af BNP ikke overholder den fastsatte udgiftssti, skal Kommissionen iht. EU-traktaten udarbejde en såkaldt 126(3)-rapport⁶, der skal danne grundlag for at vurdere, om der overfor landet bør åbnes en EDP-henstilling.

I rapporten skal Kommissionen vurdere overskridelsen i lyset af en række *relevante faktorer*. I de eksisterende regler omfatter de relevante faktorer bl.a., om landet har overholdt de forebyggende regler. I lyset af forslaget til de nye forebyggende regler, foreslås det derfor at ændre de relevante faktorer, som skal tages i betragtning i 126(3)-rapporten.

En central ny relevant faktor, som skal tages i betragtning, er graden af landets såkaldte gældsudfordringer på mellemlangt sigt, hvis den aktuelle finanspolitik fastholdes de næste 10 år. Pba. analysen vurderes det, om landene har hhv. substantielle,

⁶ 126(3) henviser til den relevante artikel i EU-traktaten, der ligger til grund for udarbejdelse af rapporten.



moderate eller lave gældsudfordringer. Analysen, der ligger til grund for vurderingen, er den samme, som i forslaget til de nye forebyggende regler benyttes til at vurdere, om lands gæld er faldene i årene efter den 4-7 årige tilpasningsperiode.

Hvis et land har substantielle gældsudfordringer, vil det som hovedregel føre til, at Kommissionen foreslår at åbne en henstilling.

I den seneste *Debt Sustainability Monitor 2022*⁷, vurderer Kommissionen, at 9 lande har substantielle gældsudfordringer, *jf. tabel 2*. Kommissionen kategoriserer Danmark som et land med lave gældsudfordringer.

Tabel 2
Kommissionens kategorisering af gældsudfordringerne i EU-landene

| Land | Gæld i pct. af BNP (2023) | Udfordringer for gældens holdbarhed | Land | Gæld i pct. af BNP (2023) | Udfordringer for gældens holdbarhed |
|------------|---------------------------|-------------------------------------|--------------|---------------------------|-------------------------------------|
| Belgien | 106,0 | Substantiel | Malta | 54,8 | Moderat |
| Bulgarien | 25,0 | Lav | Nederlandene | 49,3 | Moderat |
| Cypern | 80,4 | Moderat | Polen | 50,5 | Moderat |
| Danmark | 30,1 | Lav | Portugal | 106,2 | Substantiel |
| Estland | 19,5 | Lav | Rumænien | 45,6 | Moderat |
| Finland | 73,9 | Moderat | Slovakiet | 58,3 | Substantiel |
| Frankrig | 109,6 | Substantiel | Slovenien | 69,1 | Moderat |
| Grækenland | 160,2 | Substantiel | Spanien | 110,6 | Substantiel |
| Irland | 40,4 | Lav | Sverige | 31,4 | Lav |
| Italien | 140,4 | Substantiel | Tjekkiet | 42,9 | Moderat |
| Kroatien | 63,0 | Substantiel | Tyskland | 65,2 | Moderat |
| Letland | 39,7 | Lav | Ungarn | 70,7 | Substantiel |
| Litauen | 37,1 | Lav | Østrig | 75,4 | Moderat |
| Luxembourg | 25,9 | Lav | | | |

Anm.: Farverne grøn, gul og rød angiver, om et land vurderes at have hhv. lave, moderate eller substantielle gældsudfordringer. Grøn tekst angiver lande, hvis gæld i 2023 ikke ventes at overstige 60 pct af BNP.

Kilde: Kommissionens *Debt Sustainability Monitor 2022* (april 2023) og Kommissionens forårsprognose (maj 2023).

De øvrige relevante faktorer, ud over landets gældsudfordringer, som Kommissionen vil tage i betragtning er:

- Udviklingen i landenes mellemfristede økonomiske udvikling, herunder særligt udviklingen i inflationen og udviklingen i de økonomiske konjunkturer;
- Udviklingen i de mellemfristede budgetter, herunder særligt den faktiske afvigelse fra udgiftsstien godkendt i landets plan, samt om afvigelsen skyldes en alvorlig økonomisk lavkonjunktur eller exceptionelle omstændigheder uden for

⁷ Debt sustainability monitor er en publikation af Kommissionen, der vurderer holdbarheden af landenes gæld og finanspolitik på kort, mellemlangt og langt sigt. Det er Kommissionens analyse af holdbarheden på mellem-langt sigte, der benyttes i Kommissionens forslag.



regeringens kontrol, samt afvigelsen relativt de retningslinjer for udgiftsstien som Kommissionen har offentliggjort ifm. de forebyggende regler;

- Udviklingen i landes gæld, herunder gældens løbetid samt hvilken valuta gælden er optaget i;
- Gennemførelsen af reformer og investeringer, herunder særligt tiltag mhp. at korrigere makroøkonomiske ubalancer og hvor effektive landets nationale budgetregler er.

Ligesom under de eksisterende regler skal Kommissionen derudover tage højde for andre relevante faktorer, som påpeget af det pågældende land i betragtning, og økonomisk støtte givet af landet mhp. international solidaritet skal tages i betragtning.

Som noget nyt foreslås det, at den uafhængige finanspolitiske institution i landet (fx De Økonomiske Råd i Danmark), skal udtale sig om de relevante faktorer, der vurderes i en 126(3)-rapport.

Rådet og Kommissionen skal herefter foretage en helhedsvurdering af de relevante faktorer mhp. at vurdere overskridelsen af udgiftsstien eller underskudskravet.

For lande med gæld over 60 pct. af BNP, der har underskud over 3 pct. af BNP, skal de relevante faktorer, som i dag, kun tages i betragtning, hvis underskuddet er tæt på 3 pct. af BNP samt hvis overskridelsen vurderes at være *midlertidig*.

I de tilfælde, hvor landene er blevet tilladt at afvige fra deres aftalte udgiftsstier pga. af en alvorlig økonomisk lavkonjunktur i hele EU eller eurområdet, kan Kommissionen og Rådet beslutte ikke at åbne en henstilling.

Åbning af en henstilling

Efter Kommissionen har udarbejdet en 126(3)-rapport for et land, skal Rådet på teknisk niveau udtale sig om rapporten. Hvis Kommissionen i lyset af udtalelsen vurderer, at der er tale om et for stort underskud eller for høj gæld, skal Kommissionen herefter foreslå, at Rådet vedtager en henstilling over for det pågældende land.

Ifm. en henstilling skal Rådet samtidigt henstille om størrelsen på de budgetforbedringer, som landet bør tage inden for maksimalt et halvt år samt en tidsfrist for at korrigere et for stort underskud. I særlige situationer kan denne periode forkortes til et halvt år.

Den ovennævnte procedure fastholder tilgangen i de eksisterende regler.

Under de eksisterende regler indebærer Rådets anbefaling til et land med en henstilling som hovedregel, at underskuddet årligt skal nedbringes med 0,5 pct. af BNP målt på den strukturelle saldo.



I forslaget ændres dette krav, således at et land i stedet anbefales, at udgiftsstien for de offentlige nettoudgifter tilrettelægges således, det er konsistent med en budgetforbedring på 0,5 pct. af BNP årligt⁸, en såkaldt korrigerende udgiftssti.

Den korrigerende udgiftssti skal også sikre, at det er plausibelt, at gælden er nedadgående eller fastholdes på et forsvarligt niveau, hvilket afspejler tilgangen i forslaget til nye forebyggende regler.

Herefter skal landet ligesom i dag inden for de 3-6 måneder afgive en rapport til Rådet og Kommissionen om tiltag iværksat for at forbedre de offentlige finanser. Som noget nyt skal de uafhængige finanspolitiske institutioner også udtale sig om, hvorvidt tiltagene vurderes at være tilstrækkelige.

Ophævelse af henstilling

Rådet kan kun ophæve en underskudhenstilling over for et land, når Kommissionens prognoser viser, at underskuddet er bragt varigt under 3 pct. af BNP, hvilket er på linje med de eksisterende regler.

Som noget nyt præciseres det, under hvilke omstændigheder en gældshenstilling over for et land kan ophæves, dvs. hvis en henstilling er åbnet efter et land har overskredet udgiftsstien aftalt i landets mellemfristede plan. I dette tilfælde ophæves henstillingen, når landet de seneste to år har overholdt den korrigerende udgiftssti anbefalet af Rådet, og Kommissionens prognose indikerer, at landet også overholder udgiftsstien i det pågældende år.

Sanktioner

Som under de eksisterende regler, kan et euroland, der gentagende gange ikke efterlever en henstilling fra Rådet om at nedbringe et for stort underskud, blive pålagt sanktioner. Ikke-eurolande kan ikke pålægges sanktioner.

Kommissionen foreslår dog, at strukturen på de økonomiske sanktioner ændres, bl.a. i lyset af at intet land tidligere er blevet pålagt sanktioner. I de nuværende regler, kan lande modtage bøder bestående af en fast del på 0,2 pct. af BNP samt en variabel del på 1/10 af forskellen på landets underskud og grænsen på 3 pct. af BNP målt i procentpoint. Det foreslås, at et land, der ikke følger en henstilling, hvert halve år kan modtage bøder på op til 0,05 pct. af BNP, og at bøderne sammenlagt ikke må overstige 0,5 pct. af BNP⁹.

⁸ Kommissionens forslag fastsætter ikke præcist hvordan den årlige budgetforbedring på 0,5 pct. af BNP skal opgøres.

⁹ Foruden bestemmelserne om sanktioner i de finanspolitiske regler, er der i de gældende regler for EU-budgettet en såkaldt konditionalitet (gældende for alle EU-lande), der medfører, at struktur- og genopretningsmidler kan tilbageholdes i tilfælde af manglende efterlevelse af de finanspolitiske regler. Reglerne om konditionalitet indgår dog ikke i reformen af de finanspolitiske regler.



Forslag til ændring af direktiv om EU-landenes nationale budgetrammer

Forslaget til ændring af Rådets direktiv 2011/85/EU om minimumskrav til EU-landenes finanspolitiske og budgetmæssige rammer, lægger bl.a. op til ændringer vedrørende det eksisterende direktivs i) bestemmelser om anvendelsen af uafhængige finanspolitiske institutioner (såsom De Økonomiske Råd i Danmark), ii) bestemmelser fsva. harmoniseringen af regnskabspraksis samt iii) bestemmelser vedr. udarbejdelsen af makroøkonomiske prognoser mv.

Nedenfor gennemgås de centrale elementer i Kommissionens forslag.

Nationale uafhængige finanspolitiske institutioner

I Rådets direktiv fra 2011 fastsættes der ikke minimumskrav til brugen af nationale uafhængige finanspolitiske institutioner i EU-landenes nationale finanspolitiske rammer og procedurer. I direktivet fra 2011 specificeres det dog bl.a., at EU-landenes prognoser bør sammenlignes med prognoser udarbejdet af uafhængige institutioner.

Kommissionens forslag af 26. april 2023 lægger op til, at uafhængige nationale finanspolitiske institutioner skal være etablerede ved lov eller andre bindende bestemmelser. Det specificeres endvidere, at de uafhængige nationale finanspolitiske institutioner skal udføre følgende opgaver:

- Udarbejde eller godkende prognoser (årlige og mellemfristede) liggende til grund for det pågældende lands mellemfristede planer vedr. finans- og strukturpolitik, der udarbejdes som led i foreslåede procedurer under de fælles finanspolitiske EU-regler, jf. særskilt afsnit.
- Udarbejde eller godkende holdbarhedsanalyser liggende til grund for regeringens mellemfristede finanspolitiske planlægning.
- Udarbejde eller godkende vurderinger af effekter af politiske tiltag på holdbarhed og vækst.
- Overvåge efterlevelse af nationale finanspolitiske regler.
- Overvåge efterlevelse af EU's fælles finanspolitiske regler i det pågældende land.
- Foretage løbende vurderinger af de nationale finanspolitiske rammer og regler, herunder mhp. at vurdere effektiviteten af rammerne og reglerne.
- Deltage i løbende høringer i det pågældende nationale parlament.

Forslaget lægger op til, at EU-landene skal efterleve anbefalinger og vurderinger fra de uafhængige nationale finanspolitiske institutioner eller offentligt forklare evt. manglende efterlevelse af anbefalinger og vurderinger (et såkaldt *følg-eller-forklar* princip).

Indførelse af omkostningsbaserede regnskaber i alle offentlige delsektorer

I Rådets direktiv fra 2011 stilles der bl.a. krav om, at EU-landene skal have regnskabsregler, der dækker alle offentlige subsektorer og sikre regnskaber, der indeholder informationer, som er nødvendige for at udarbejde data baseret på ESA 95-standarden.



Kommissionens forslag af 26. april 2023 lægger op til, at EU-landene senest i 2030 skal have etableret regnskabsregler, der er harmoniseret nationalt, baseret på omkostningsbaserede regnskabsprincipper og dækker alle offentlige undersektorer. Regnskabsreglerne skal desuden sikre, at de omfattede regnskaber indeholder den information, som er nødvendig for at udarbejde data baseret på ESA 2010-standarden.

Makroøkonomiske prognoser

I Rådets direktiv fra 2011 fastslås det bl.a., at EU-landene generelt skal basere den finanspolitiske planlægning på realistiske prognoser, der anvender den mest aktuelle information.

Kommissionens forslag af 26. april 2023 lægger bl.a. op til, at makroøkonomiske prognoser, der ligger til grund for landenes mellemfristede planer, skal udarbejdes eller godkendes af uafhængige nationale finanspolitiske institutioner, jf. ovenstående afsnit om uafhængige finanspolitiske institutioner. Kommissionen foreslår endvidere, at forskelle mellem nationale prognoser og Kommissionens prognoser skal forklares af de nationale myndigheder, samt at prognoser udarbejdet af nationale myndigheder løbende skal vurderes af uafhængige enheder.

Øget fokus på klimaspørgsmål i bl.a. nationale mellemfristede rammer og rapportering

Med Rådets direktiv fra 2011 lægges det fast, at EU-landene skal etablere nationale mellemfristede rammer for finanspolitikken, herunder mellemfristede mål for de offentlige finanser. Med direktivet forpligtes EU-landene også til løbende at rapportere på udviklingen i de nationale offentlige finanser.

Kommissionens forslag lægges op til, at de eksisterende bestemmelser om, at EU-landene skal have nationale mellemfristede finanspolitiske rammer, udvides, så disse rammer nu også skal indeholde procedurer, der bl.a. medfører løbende vurderinger af makroøkonomiske risici vedr. klimaforandringer samt disse risicis betydning for de offentlige finanser og klimapolitikker.

Kommissionen lægger også op til, at EU-landene skal offentliggøre en række yderligere informationer i tillæg til de eksisterende bestemmelser om rapportering vedr. finanspolitikkerne og offentlige budgetter. Der er bl.a. tale om, at EU-landene, hvis det er muligt, skal offentliggøre information om eventualforpligtelser knyttet til katastrofer og klimaforandringer samt økonomiske tab som følge heraf (herunder økonomiske tab der bæres af den offentlige sektor og instrumenter iværksat for at reducere tab).

4. Europa-Parlamentets holdning

Reformen af EU's finanspolitiske regler skal behandles i Europa-Parlamentets Økonomi- og Valutaudvalg, der har ansvaret for sagen. Derudover kan Udvalget om Beskæftigelse og Social Anliggende udtale sig om forslagene.



Europa-Parlamentet har foreløbigt ikke udtalt sig om Kommissionen meddelelse fra november 2022 eller forslag af 26. april 2023.

Europa-Parlamentet vedtog 10. marts 2022 en resolution om det europæiske semester¹⁰, hvori der bl.a. blev opfordret til at styrke Europaparlamentets demokratiske rolle i samarbejdet under EU's økonomiske og finanspolitiske rammer.

Europa-Parlamentet vedtog derudover 8. juli 2021 en resolution om evalueringen af de økonomiske og finanspolitiske rammer i EU¹¹. Der henvises til uddybning herom i samlenotatet til Folketingets Europaudvalg ifm. ECOFIN 9. november 2021.

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen vurderer, at forslagene er i overensstemmelse med nærhedsprincippet. Forslaget til de nye forebyggende regler implementerer traktatens krav om at sikre multilateral overvågning af landenes budgetter samt koordination af den økonomiske politik. Forslagene til ændring af de korrigerende regler samt direktivet for om kravene til EU-landenes nationale budgetrammer sikrer uniforme krav til efterlevelse af og tilpasning mod traktatens grænser for underskud og gæld. Kommissionen konkluderer, at landene ikke enkeltvis vil kunne opfylde disse krav fra EU-traktaten tilstrækkeligt.

Regeringen tilslutter sig Kommissionens vurdering.

6. Gældende dansk ret og lovgivningsmæssige konsekvenser

Det vurderes, at en reform af EU's finanspolitiske og økonomiske regler på linje med Kommissionens forslag ikke vil medføre behov for ændringer af budgetloven.

En ændring af direktivet om minimumskrav til nationale finanspolitiske rammer på linje med Kommissionens ændringsforslag vil muligvis indebære et behov for ændring loven om Det Økonomiske Råd, herunder som følge af forslaget om, at uafhængige finanspolitiske institutioner (dvs. De Økonomiske Råd i Danmark) skal udarbejde eller godkende de prognoser og holdbarhedsanalyser, som regeringens mellemfristede plan baseres på.

7. Økonomiske konsekvenser

Statsfinansielle konsekvenser

Forslaget til en ændring af direktivet om EU-standarder for de nationale finanspolitiske rammer kan have direkte statsfinansielle konsekvenser. Evt. statsfinansielle konsekvenser vil afhænge af den konkrete nationale udmøntning.

Herunder kan der i mindre omfang være statsfinansielle konsekvenser forbundet som følge af forslaget om, at de uafhængige finanspolitiske institutioner pålægges ekstra opgaver, særligt ift. at udtale sig ifm. en 126(3)-rapport under de korrigerende regler og enten at udarbejde eller endossere de økonomiske prognoser, der lægger

¹⁰ Resolution P9_TA(2022)0076

¹¹ Resolution P9_TA(2021)0358



til grund for et lands mellemfristede plan. Forslaget kan indebære udgifter til 1-2 ekstra årsværk tildelt de Økonomiske Råds sekretariat.

Derudover kan der være statsfinansielle konsekvenser som følge af forslaget om, at EU-landene senest i 2030 skal have etableret regnskabsregler, der er harmoniseret nationalt, baseret på omkostningsbaserede regnskabsprincipper og dækker alle offentlige undersektorer. Omkostningsbaserede regnskaber er i dag obligatorisk i stort set hele staten samt i regionerne, men der er ikke krav om at regnskaberne skal følge bestemte standarder. På kommunalt niveau er det i dag frivillig at benytte omkostningsbaserede regnskaber. Udgifterne til at implementere omkostningsbaserede IP-SAS-standarder (International Public Sector Accounting Standards) er tidligere estimeret til – med stor usikkerhed – at udgøre ca. 70 mio. kr. for hele staten og ca. 78 mio. kr. for kommuner og regioner.

Forslagene til nye forebyggende regler og ændrede korrigerende regler har ikke direkte statsfinansielle konsekvenser, men de finanspolitiske og økonomiske rammer på EU-niveau kan dog have væsentlige indirekte konsekvenser for de offentlige finanser og deres modstandsdygtighed og den generelle økonomiske udvikling i landene. Sunde og holdbare offentlige finanser på tværs af EU-landene vil generelt mindske risikoen for gældskriser og mindske presset for fælles EU-gæld og overførsler mellem landene mhp. stabilisering ifm. økonomisk kriser. Fælles gæld eller overførsler mellem EU-landene ventes at have negative statsfinansielle konsekvenser for Danmark, der vil være nettobidragyder.

Evt. afledte nationale udgifter som følge af EU-retsakter skal holdes inden for berørte ministeriers eksisterende bevillinger, jf. budgetvejledningens pkt. 2.4.1.

Samfundsøkonomiske konsekvenser

En eventuel reform af EU's finanspolitiske og økonomiske rammer ventes at have samfundsøkonomiske konsekvenser, idet rammerne har betydning for, hvordan landene tilrettelægger deres økonomiske politik, hvilket har betydning for den økonomiske udvikling i landene selv, herunder Danmark, og i EU som helhed. Konsekvenserne kan være positive, hvis reformen understøtter, at landene generelt fører mere sund og holdbar finanspolitik. Omvendt kan en reform have negative konsekvenser, hvis den fx medfører, at lande får svagere tilskyndelse til sund finanspolitik og reduktion af høj gæld.

Erhvervsøkonomiske konsekvenser

Sagen har ikke i sig selv erhvervsøkonomiske konsekvenser.

8. Høring

Sagen har været sendt i ekstern høring, og der er i den forbindelse modtaget høringssvar fra Dansk Industri og Arbejderbevægelsens Erhvervsråd. Høringssvarene er indsat i hhv. bilag 2 og 3.



9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

EU-landene støtter generelt en reform af reglerne mhp. at sikre, at reglerne i højere grad understøtter målene om sunde og holdbare offentlige finanser, herunder via øget nationalt ejerskab til reglerne, simplere finanspolitiske mål og et mere mellemfristet fokus. Der er dog blandt landene forskellige holdninger til, hvordan reglerne bedst understøtter disse mål.

En række lande lægger generelt vægt på effektive regler, der er ligeså ambitiøse som reglerne i dag ift. at sikre sunde og holdbare offentlige finanser og troværdig og vedvarende reduktion af høj offentlig gæld. Andre lande ønsker generelt mere fleksible regler, der samlet set medfører lempeligere rammer for tilrettelæggelsen af de nationale finanspolitikker.

Landene støtter generelt, at reglerne baseres på en mellemfristet tilgang med flerårige planer, der samtidigt danner udgangspunkt for overvågningen af landenes finanspolitik, herunder på baggrund af en form for udgiftslofter. Det støttes endvidere, at planerne også kan revideres fx ifm. regeringsskifte.

Nogle lande lægger vægt på, at reglerne til en vis grad forsat stille uniforme krav til EU-landene, mens en række lande omvendt ønsker, at de finanspolitiske krav i højere grad end i dag tilpasses de enkelte lande og deres økonomiske udfordringer, fx i lyset af deres gældsudfordringer samt behov for reformer og offentlige investeringer. For nogle lande afspejler ønsket om mere differentierede krav til landene, at reglerne i højere grad end i dag skal sikre faldende gæld og underskud under 3 pct. af BNP i lande med store finanspolitiske udfordringer. For andre lande er ønsket om mere differentierede regler sammenfaldende med ønsker om generelt lempeligere krav til reduktion af høj gæld og store underskud end i dag. Flere lande ønsker, at reglerne i højere grad skal understøtte flere investeringer. Enkelte lande ønsker, at der stilles krav om reformer. Kun enkelte lande lægger fx vægt på at mere lempelige strammingskrav skal modsvares af reformer.

Mange lande er generelt skeptiske fsva. Kommissionens forslag om en styrket rolle til uafhængige finanspolitiske institutioner i de nationale finanspolitiske rammer og procedurer. Flere lande forholder sig i særdeleshed skeptisk over for Kommissionens forslag om, at de uafhængige finanspolitiske institutioner skal udarbejde eller godkende økonomiske prognoser liggende til grund for EU-landenes mellemfristede planer. Kun enkelte lande støtter en markant styrket rolle for de uafhængige finanspolitiske institutioner ifm. håndhævelsen af EU's finanspolitiske regler.

Det er fortsat usikkert, hvilke eventuelle ændringer landene kan enes om.

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen går åbent og konstruktivt ind i drøftelserne om en reform af EU's finanspolitiske og økonomiske rammer og er åben for ændringer, der kan forbedre reglerne inden for rammerne af EU-traktaten og på den baggrund sikre realistiske og ambitiøse krav til udviklingen i EU-landenes offentlige finanser.

Det er generelt centralt for regeringen, at de fælles EU-regler bidrager til sunde offentlige finanser og ansvarlig økonomisk politik i EU, da sunde offentlige finanser



understøtter lave renter, forebygger gældskriser og er en forudsætning for EU's økonomiske velstand og evne til at håndtere udfordringer vedr. fx grøn omstilling og behov for styrket forsvar. Stærke europæiske økonomier med sunde offentlige finanser udgør desuden grundlaget for EU's globale vægt og evne til at varetage EU's interesser internationalt. Lempeligere regler vil sammen med de kraftigt forøgede gældskvoter i mange EU-lande øge risikoen for nye gældskriser og kunne medføre pres for mere fælles finanspolitik mhp. direkte overførsler mellem lande og konjunkturstabilisering. Regeringen vil derfor arbejde for, at en reform af de finanspolitiske regler ikke medfører lempeligere regler og svækkede offentlige finanser i EU. Der er desuden centralt for regeringen, at en reform er forenelig med forsat brug af den danske budgetlov.

Regeringen vurderer på den baggrund, at følgende generelle prioriteter er centrale:

- *En balanceret reform, der sikrer sunde offentlige finanser og lavere gæld.* Hvis reglerne lempes på nogle punkter, bør reglerne og deres gennemførelse styrkes tilsvarende på andre punkter. Regeringen kan således generelt støtte forslaget, hvis den øgede fleksibilitet ift. gældsreduktion mv. samtidig modsvares af fx bedre håndhævelse og klare krav om sikring af sunde og holdbare offentlige finanser.
- *Transparente krav med minimumsstandarder især for højgældslande.* Forslaget om, at de gældende krav til gældsreduktion m.v. skal erstattes med landespecifikke mellemfristede planer for holdbar gældsudvikling kan støttes, hvis der samtidig fastsættes minimumskrav til styrkelsen af de offentlige finanser især til lande med store gældsudfordringer. Minimumsstandarder kan vedrøre referencestier for udgiftslofterne, visse årlige forbedringer af saldoen for at nedbringe underskud over 3 pct. af BNP, samt visse krav til gældens udvikling i planens periode og især efter planernes implementering i lande med høj gæld.
- *Realistiske krav.* Reglerne skal stille realistiske krav til landene mhp. at fremme efterlevelse og håndhævelse af reglerne. Regeringen kan derfor bl.a. støtte forslaget om forankring af finanspolitiske krav i mellemfristede planer, der vurderes at medføre mere realistiske krav til fx gældsreduktionen i højgældslande.
- *Udskudt reduktion af gæld på kort sigt bør modsvares af reformer og styrket holdbarhed på længere sigt.* Hvis reglerne skal tillade, at landene kan lave forlængede tilpasningsperioder med højere udgiftslofter og udskudt gældsreduktion på kort sigt, bør reglerne samtidig stille krav om tiltag til styrkelse af den finanspolitiske holdbarhed på længere sigt. Der bør her være fokus på reformer, der styrker de offentlige finanser ved at nedbringe de offentlige udgifter eller øge de offentlige indtægter på længere sigt, fx reformer af pensionssystemer, mens sådanne forlængede tilpasningsperioder ikke bør begrundes alene med investeringer eller andre udgifter.
- *Ingen undtagelser fra reglerne for visse udgifter.* Alle udgifter skal i sidste ende finansieres, og EU-landene må prioritere mellem forskellige udgifter til fx velfærd, offentlige investeringer og udgifter til grøn omstilling og forsvar mv. inden for en holdbar ramme. Undtagelser fra reglerne af visse typer udgifter skaber ikke nye penge og vil afføde pres for undtagelse af flere udgiftsområder, hvilket vil



svække mulighederne for at styre de offentlige finanser og yderligere underminere de offentlige finanser i de lande, der allerede har høj gæld. Dertil kommer, at undtagelser ikke ændrer på, at kreditvurderinger og statsgældsrenter afhænger af de samlede offentlige finanser.

- *En reform skal være konsistent med budgetloven i Danmark.* Selvom EU-reglerne baseres på en nettoudgiftsindikator som primært styringsinstrument, skal finanspolitikken i Danmark fortsat kunne tilrettelægges inden for budgetlovens rammer som hidtil baseret på den strukturelle saldo som det centrale styringsinstrument og udgiftslofter for stat, kommuner og regioner.
- *En reform skal ikke ændre ved national ansvarsfordeling fsva. udarbejdelsen af prognoser mv.* Prognoser og fremskrivninger udarbejdet af nationale myndigheder (Finansministeriet i Danmark) skal fortsat kunne anvendes som grundlag for regeringens mellemfristede planer og budgetplanlægning på linje med eksisterende praksis. Prognoser og fremskrivninger udarbejdet af nationale myndigheder skal ikke godkendes af uafhængige institutioner (De Økonomiske Råd i Danmark) for at kunne anvendes som grundlag for mellemfristede planer mv. Uafhængige nationale institutioner skal fortsat foretage en vurdering overholdelsen af de finanspolitiske regler på linje med eksisterende regler.
- *Styrket håndhævelse.* Der skal pba. transparente kriterier kunne tildeles henstillinger ved brud på 3-procentsgrænsen for de faktiske underskud samt i tilfælde af utilstrækkelig gældsnedbringelse i lyset af manglende efterlevelse af udgiftslofterne fastsat i de nationale planer.
- *Transparente regler, der sikrer ligebehandling.* Reglerne skal være transparente og give forudsigelige rammer for planlægning af nationale finanspolitikker samt mulighed for kontrol med landenes efterlevelse af reglerne.
- *Begrænsning af muligheder for ændringer via delegering.* Det er vigtigt for Regeringen, at de centrale bestemmelser fastlægges i selve EU-retsakterne, som beslattes i Rådet, og ikke i annekser, som kan ændres af Kommissionen via delegerede retsakter.
- *Proportionalitet i kravene til EU-landene.* Krav til finans- og strukturpolitikkerne bør afspejle landenes behov og økonomiske udfordringer, herunder ved brug af differentierede krav pba. analyser af landenes gældsudfordringer på grundlag af fælles analysemetoder.

Foruden de ovenfor nævnte centrale prioriteter, vil regeringen også arbejde for, i) at der generelt etableres klare rammer for fleksibilitet i anvendelsen af reglerne, herunder ift. anvendelsen af undtagelsesklausuler, ii) at centrale elementer i reglerne i høj grad specificeres i relevante forordninger og i mindre grad i fx annekser, som er omfattet af delegering, iii) at analyser mv. af bl.a. gældsudfordringer- og holdbarhed, der ligger til grund for vurderinger og krav i reglerne, baseres på fælles objektive og transparente metoder, samt iv) at implementeringen af omkostningsbaserede regnskaber foregår nationalt og ikke underlægges krav om, at regnskabsregler skal være ens på tværs af offentlige delsektorer samt krav om konsoliderede regnskaber for den offentlige sektor samlet set.



11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Sagen om en reform af EU's finanspolitiske regler er løbende blevet forelagt Folketingets Europaudvalg. Senest er sagen blevet forelagt ifm ECOFIN 16. juni 2023, hvor Kommissionens lovforslag blev drøftet første gang samt ifm. ECOFIN 14. marts 2023, hvor ECOFIN vedtog rådskonklusioner om Kommissionens meddelelse fra november 2022.

Derudover er Europaudvalget blevet forelagt sagen ifm. ECOFIN 9. november 2021, hvor Kommissionen præsenterede en meddelelse om en evaluering af reglerne, ifm. ECOFIN 15. marts 2022, hvor Kommissionen præsenterede en meddelelse med foreløbige observationer ifm. evalueringen, ifm. ECOFIN 6. december 2022, hvor Kommissionen præsenterede sit udspil til en reform af reglerne fra november 2022 samt ifm. ECOFIN 14. februar 2023, hvor landene drøftede udvalgte spørgsmål i relation til Kommissionens udspil.



Bilag 1 – Proceduren for makroøkonomiske ubalancer

Proceduren for makroøkonomiske ubalancer er en årlig proces, der operationaliseres via en varslingsmekanisme med et 'scoreboard' bestående af et antal økonomiske indikatorer, som skal give en indledende indikation af makroøkonomiske ubalancer i EU-landene. Indikatorerne vedrører bl.a. EU-landenes konkurrenceevne, gæld, finansiel sektor og boligmarkeder.

Proceduren indledes med, at Kommissionen offentliggør værdier for indikatorerne i scoreboardet, i varslingsrapporten ('Alert Mechanism Report', AMR). I rapporten vurderes indikatorernes udvikling i landene, og de lande, som har ubalancer eller er i fare for at opbygge ubalancer, identificeres.

Efterfølgende vil Kommissionen, under hensyntagen til Rådets vurdering af varslingsrapporten, foretage en dybdegående analyse af lande, som vurderes at have ubalancer eller at være i fare for at blive påvirket heraf. I kraft af de dybdegående analyser gennemføres en grundigere vurdering af, om det pågældende land er påvirket af ubalancer og i givet fald en vurdering af disses karakter og risici. Kommissionens dybdegående analyser vil kunne give anledning til forslag til Rådet om anbefalinger som led i de samlede landespecifikke anbefalinger eller egentlige henstillinger om at korrigere ubalancerne (makroubalanceprocedurens korrigerende del), afhængig af de identificerede ubalancers karakter. Hvis der vurderes at foreligge uforholdsmæssigt store ubalancer, kan der således åbnes en procedure, hvor Rådet efter et forslag fra Kommissionen vedtager en henstilling til det pågældende land om at korrigere disse ubalancer. I opfølgning på en henstilling fremlægger det pågældende land handlingsplaner, og Rådet skal løbende tage stilling til, hvorvidt det pågældende land har taget effektive tiltag mhp. korrektion af ubalancerne.

Makroubalanceproceduren er omfattet af en såkaldt makroøkonomiske konditionalitet. Konditionaliteten omfatter alle EU-lande. Konditionaliteten indebærer bl.a., at EU-lande kan få suspenderet EU samhørigheds- og strukturfondsmidler i tilfælde af utilstrækkelig efterlevelse af henstillinger om korrektion af ubalancer. Dette er parallelt til de tilsvarende muligheder ved manglende efterlevelse af kravene i Stabilitets- og Vækstpagten for både euro- og ikke-eurolande.

For eurolande er der særlige regler om gradvise økonomiske sanktioner i form af deponeringer og i sidste ende bøder, hvis det pågældende eurolands efterlevelse af en henstilling om korrektion af ubalancer ikke er tilstrækkelig.



Bilag 2: Høringssvar fra Dansk Industri

DI

Den 5. juni 2023
madb

Høringssvar vedr. Kommissionens forslag til en reform af EU's finanspolitiske regler

DI takker for høringen vedrørende Kommissionens forslag til en reform af EU's finanspolitiske regler.

Hensigten med Kommissionens forslag er en reform af EU's finanspolitiske regler, der har til formål at sikre, at gælden og væksten i alle medlemsstater er bæredygtig. I Kommissionens forslag er samtidig lagt op til en enklere styring ved at bruge en operationel indikator (nettoudgiftsbane) og ved opstille landespecifikke gældsreduktionsplaner, der giver mere fleksibilitet til gengæld for reformer og nedbringelse af offentlige udgifter.

DI deler grundlæggende Kommissionens holdning til, at der er behov for en reform af det nuværende rammeværktøj, som ikke fungerer. Rammeværktøjet håndhæves ikke, og mange EU-lande har et gælds niveau, der ikke er foreneligt med en holdbar økonomisk udvikling. Derfor er der behov for en reform, der sikrer større nationalt ejerskab, håndhævelse og understøtter en bæredygtig økonomisk udvikling i alle medlemslande.



DI anser sunde offentlige finanser som et helt centralt fundament for, at vi får skabt et grønnere, mere digitalt og en mere modstandsdygtig europæisk økonomi, som EU sigter efter.

De senere kriser har vist, at lande med sunde offentlige finanser har et langt større manøvrerum, når kriser indtræder. Det bidrager til at holde hånden under økonomien ikke kun i det enkelte land, men også hos deres samhandelspartnere. I Danmark går over 40 pct. af vores eksport til EU-landene, og vi er dermed dybt afhængige af, at deres økonomier er velfungerende. Derfor er det vigtigt, at vi som land får sikret, at de fælles finanspolitiske regler understøtter sunde offentlige finanser, der er fundamentet for en bæredygtig økonomisk udvikling i EU-landene.

DI anser det derfor for centralt, at regeringen bl.a. arbejder for at følgende fastholdes i Kommissionens forslag:

- **Alt gæld behandles ens:** Gældsstiftelse har konsekvenser uanset formål. I det omfang medlemslandene optager gæld mhp. at investere i de digitale og grønne omstillinger, bør denne gæld behandles på lige fod med anden gældsskabelse.
- **Hold fast i restriktive krav for fristforlængelse:** Hvis tilpasningsperioden på fire år skal forlænges, bør medlemsstaten forpligte sig til reformer, der er vækstfremmende, reducerer de offentlige udgifter og understøtter finanspolitisk holdbarhed.



Desuden anbefaler DI, at regeringen arbejder for at sikre følgende ændringer i Kommissionens forslag:

- **Mere håndfaste krav til gælds-
nedbringelse i tilpasningsperio-
den:** I Kommissionens forslag er der lagt op til, at gælden ved udgangen af tilpasningspe-
rioden skal være mindre end ved indgangen.
DI ser gerne, at der sættes mere håndfaste
krav til gældsnedbringelsen i tilpasningsperi-
oden, evt. tilpasset de landespecifikke udfor-
dringer. Fx at de offentlige underskud kom-
mer væsentligt under maksimalgrænsen på 3
pct. af BNP i løbet af tilpasningsperioden.
- **Stil håndgribelige krav til natio-
nale gældsplaner på meget lang
sig:** De reformer, der er nødvendige for at
bekæmpe konsekvenserne af fx demografi-
ske ændringer, har et meget langsigtet per-
spektiv, og virkningerne af disse er afgørende
for den finanspolitiske holdbarhed. Derfor
bør der stilles mere håndgribelige krav til
gældsnedbringelse efter de 10 år.
- **Strengere krav til håndhævelse af
EU's finanspolitiske regler:** Kom-
missionen foreslår, at bødestørrelsen for
manglende efterlevelse af de finanspolitiske
regler skal sænkes, men at betalinger skal
falde oftere. DI støtter den højere frekvens,
men mener ikke, at den halvårige bødestør-
relse skal sænkes helt til 0,05 pct. af BNP
med et maksimalt loft på 0,5 pct. af BNP,
som Kommissionen foreslår. DI anbefaler,
at bødestørrelserne hæves ift. udspillet mhp.,
at sanktionerne har en disciplinerende effekt.
DI mener også, at det bør skrives direkte ind
i forordningen, at Kommissionen kan stille
makroøkonomiske betingelser for at få ad-
gang til EUmidler, herunder regional-
fonde og EU's genopretningsplan.

Bilag 3: Høringssvar fra Arbejderbevægelsens Erhvervsråd



Høringssvar vedr. EU-Kommissionens forslag til nye finanspolitiske regler

EU-Kommissionen har fremlagt et forslag til en revision af finanspagten. Dette høringssvar opsummerer

AE's vurdering af forslaget.

EU-Kommissionens udgiftslofter bør være reelt flerårige

EU-Kommissionen foreslår at udskifte de årlige strukturelle saldokrav med flerårige udgiftslofter. Hvor de nuværende saldokrav har en fast numerisk værdi, skal udgiftslofterne fastlægges i en flerårig plan for de offentlige finanser (renset for forskellige midlertidige forhold). Udgiftsstien skal give anledning til en lav gæld (<60%) eller en faldende gæld ved planens slutår.

Planen skal udarbejdes af de nationale regeringer på baggrund af et udspil fra EU-Kommissionen. EU-Kommissionen skal desuden godkende planen og hvert år følge op på, om regeringen overholder udgiftsloftet. Man må kun bryde udgiftsloftet under "exceptionelle omstændigheder". Planen skal dække regeringens valgperiode eller min. 4 år (som i særligt vanskelige tilfælde kan øges til 7 år).

AE's vurdering:

Design af finanspolitiske regler er et spørgsmål om at finde balancer. Man skal først og fremmest finde en balance mellem fleksibilitet på kort sigt og gældsreduktion på langt sigt. Dertil skal reglerne på én gang være simple, levedygtige og mulige at styre efter.

Derfor er det positivt, at EU-Kommissionen ser ud til i højere grad at tage højde for de enkelte landes økonomiske og sociale situation. De nuværende krav var i praksis blevet umulige at overholde for mange lande. Når vælgerne i et land anser reglerne for umulige at overholde, har reglerne ikke længere nogen konsekvens for, hvilken politik der bliver ført. Hvis EU's finanspolitiske regler skal have en effekt, er det nødvendigt at ændre dem på en måde, så de i højere grad er tilpasset lande- og tidsspecifikke forhold. Og da reglerne i høj grad har manglet fleksibilitet til at



håndtere uforudsete hændelser, er det positivt, at reglerne får et mere flerårigt fokus. Det giver politikerne flere frihedsgrader til at håndtere uforudsete hændelser uden at bryde reglerne eller sætte dem ud af kraft.

Til gengæld ville det være ønskeligt med en reel flerårighed i planerne, ikke mindst for lavgældslande. Det er så som så med flerårigheden i EU-Kommissionens forslag, da udgiftslofterne binder i det enkelte år. AE mener, at lofterne primært bør kun binde i slutåret og have mere vejledende karakter i mellemårene, så regeringerne får mere fleksibilitet til at håndtere uforudsete hændelser. For lande med lav gæld bør slutåret desuden være rullende, så man også har fleksibilitet i planens sidste år.

AE har diskuteret fordele og ulemper ved forskellige typer af regler i analysen 'Mere fleksible budgetkrav kan gavne alle EU-lande' fra maj 2022.¹²

Et eventuelt numerisk gældsreduktionskrav bør undtage klimaudgifter

Kommissionen har ikke sat tal på, hvor meget gælden skal falde med i løbet af planen. For lande med gæld over 60 pct. af BNP skal udgiftsstien give anledning til en gældsprognose med faldende gæld over perioden og kurs nedad på ti-årigt sigt ved uændret politik i år 5-10. Det er op til EU-Kommissionen at vurdere, om gældsreduktionen er tilstrækkelig stor og tilstrækkelig sikker. Der lægges op til en vis inddragelse af de nationale vismandsinstitutioner i bedømmelsen af planen.

ECOFIN har som svar på EU-Kommissionens oprindelige udspil efterspurgt tal for, hvor meget gælden skal falde med. Konkret har Tyskland foreslået 1 procentpoint pr. år graderet efter gældens størrelse. I EU-Kommissionens endelige udspil har kommissionen – som imødekomme af ECOFIN – medtaget en regel om, at lande, der planlægger med et underskud på over 3 pct., skal nedbringe underskuddet med (som benchmark) 0,5 pct. pr. år i alle år med underskud på mere end 3 pct. Opstramningen kan dog udskydes, hvis "exceptionelle omstændigheder" taler for det.

AE's vurdering:

Man kunne godt opstille en benchmark om, at gælden som udgangspunkt skal falde med 1 procentpoint per år over planens levetid for lande med gæld over 100 pct. Hvis man sammenligner med EU-Kommissionens

¹² <https://www.ae.dk/analyse/2022-05-mere-fleksible-budgetkrav-kan-gavne-alle-eu-lande>



gældsreduktioner, vil en årlig opstramning på ca. 1 procentpoint kræve meget af højgældslandene i de kommende år.¹³ Men det er nødvendigt, hvis gælden skal ned. Derfor er forslaget – som vi læser det – ok afbalanceret, om end den konkrete implementering er afgørende.

Hvis man skal have en benchmark for gældsreduktions størrelse, bør man

1. undtage klimaudgifter, så der ikke spares dér.
2. udforme kravet som et krav om 4 procentpoints gældsreduktion over planens 4-årige horisont, og ikke som et krav for hvert enkelt år.
3. graduere kravet efter gældens størrelse mellem lande, så benchmarken kun er 1 procentpoint pr. år for lande med gæld over 100 pct. af BNP. For lande med gæld på 60-100% bør benchmarken være en årlig gældsreduktion på 1/40 af afstanden til 60% (frem for det nuværende 1/20-krav).

Det er fornuftigt at inddrage de nationale vismandsinstitutioner i vurderingen af planen. Ved at inddrage vismændene bliver det sværere for (populistiske) partier at fremstille planerne som illegitim indblanding fra Bruxelles. Man kunne godt kræve, at vismændene skal godkende og overvåge planerne på linje med EU-Kommissionen.

Reformplaner bør vedrøre skatteopkrævning og øvrige finanspolitiske rammer

Planerne skal følges af en reformplan, der anskueliggør, at man kan opfylde planen. Dvs. at reformerne skal levere den lovede udgiftssti og gældsreduktion. Reformplanen skal godkendes af Kommissionen.

Der er ingen reformkrav til lande med en lav gæld udover de krav, der ligger i EU-Kommissionens Macroeconomic Imbalance Procedure (MIP). Kravene i MIP'en tillægges kun beskeden politisk betydning i medlemslandene.

AE's vurdering:

EU's fokus på reformer bliver typisk oversat til lavere offentlige ydelser eller nedskæringer i velfærden, selvom det sjældent er dér, gældsproblemer stammer fra. Således kan budgetterne skride af mange årsager, fx pga. politisk pres fra populistiske oppositionspartier, pga. magtkampe internt i regeringen, pga. manglende kontrol med embedsmændene osv. Det er ikke problemer, der løses ved at skære i de offentlige ydelser. Tværtimod kan sparepolitikker styrke en populistisk opposition, hvilket kan gå imod et ønske om at sænke gælden.

¹³ Jf. fx figur 2.7 i Debt Sustainability Monitor 2022, https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/debt-sustainability-monitor-2022_en



AE foreslår derfor, at reformplanerne i højere grad skal vedrøre de politiske og bureaukratiske strukturer. Således bør højgældslande skulle redegøre for, hvilke skridt de vil tage til at forbedre skatteopkrævningen, den offentlige økonomistyring, beslutningsprocesserne omkring udgiftspolitikken og de finanspolitiske rammer i bred forstand.

Desuden bør der stilles hårdere krav til lande med store betalingsbalanceoverskud (og gæld under 100%) om, at de redegør for, hvilke skridt de vil tage for at nedbringe betalingsbalancen. Det vil nemlig forbedre højgældslandenes konkurrenceevne, hvilket vil være med til at modgå de sociale, økonomiske og politiske konsekvenser for højgældslandene af at reducere gælden. De store ubalancer mellem landenes betalingsbalancer er en central økonomisk ubalance i euro- og fastkurszonen, som det har stor selvstændig værdi at løse.
