



Økonomiministeriet

Orientering: Reformen af EU's finanspolitiske regler

1. Indledning

ECOFIN har opnået politisk enighed om en reform af EU's finanspolitiske regler ifm. en ekstraordinær, uformel videokonference 20. december 2023.

Rådets politiske enighed er på COREPER 21. december 2023 udmøntet i et forhandlingsmandat. Rådet kan på baggrund af dette mandat indlede forhandlinger med Europa-Parlamentet mhp. at nå til enighed om en endelig aftale om en reform af EU's finanspolitiske regler. Rådet vil ifm. et fysisk møde i starten af 2024 formelt vedtage en generel indstilling (som et a-punkt, dvs. uden drøftelse) på grundlag af den politiske enighed og forhandlingsmandatet, idet der ikke kan træffes formelle beslutninger på uformelle møder såsom videokonferencer.

Rådets kompromis vedr. de finanspolitiske regler fastholder generelt væsentlige elementer i Kommissionens tre lovforslag af 26. april 2023. Kompromisteksterne indeholder dog samtidig justeringer ift. Kommissionens forslag på en række områder, som har været centrale i forhandlingerne, herunder bestemmelserne vedr. reduktion af gæld og underskud, sammenhængen mellem dels krav til finanspolitikken og dels reformer og investeringer i de mellemfristede planer, samt håndhævelsen af reglerne.

Rådets politiske enighed ligger generelt på linje med forventningerne til et kommende kompromis, som blev forelagt Folketingets Europaudvalg 1. december 2023 forud for ECOFIN 8. december 2023.

Alle EU-lande støttede Rådets kompromis vedr. de finanspolitiske regler. Regeringen har tilsluttet sig Rådets kompromis på grundlag af økonomiministerens mandat i Folketingets Europaudvalg 14. juni 2023.

Denne orientering indeholder en prioriteret redegørelse for Kommissionens forslag samt Rådets kompromis.

2. Baggrund

Kommissionen fremsatte 26. april 2023 en lovpakke, der indebærer en reform af EU's finanspolitiske regler, som 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 forordning 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).

Europa-Parlamentet er medlovgiver fsva. de *forebyggende regler*, der vedtages i almindelig lovgivningsprocedure, mens de *korrigerende regler* og *direktivet for EU-landenes budgetrammer* skal vedtages af Rådet efter høring af Europa-Parlamentet og Den Europæiske Centralbank.

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 indebærer 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.

De fælles finanspolitiske regler understøttes af *direktivet om minimumskrav til EU-landenes finanspolitiske og budgetmæssige rammer*. Med direktivet fastsættes bl.a. minimumsstandarder for EU-landenes i) nationale 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 reglerne 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.

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 højst 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.

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.

Kommissionens indledende 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. ECOFIN vedtog rådskonklusioner om udspillet 14. marts 2023.

Rådskonklusionerne fremhæver bl.a. støtte til Kommissionens forslag om at forankre de 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.

Pba. Rådets drøftelser af Kommissionens meddelelse og rådskonklusionerne af 14. marts 2023 offentliggjorde Kommissionen 26. april 2023 konkrete lovforslag til en reform af EU's finanspolitiske regler.

3. Kommissionens forslag og Rådets kompromistekster

Rådets kompromistekster fastholder generelt væsentlige elementer i Kommissionens forslag af 26. april 2023. Kompromisset lægger samtidigt op til justeringer ift. Kommissionens forslag på en række områder, som har været centrale i forhandlingerne, herunder bestemmelserne vedr. gældsreduktion, sammenhængen mellem dels krav til finanspolitikken og dels reformer og investeringer i de mellemfristede planer, samt håndhævelsen af reglerne, *jf. tabel 1*.

Et prioriteret uddrag af Kommissionens forslag og af Rådets kompromis gennemgås i de følgende afsnit.

Forslaget om nye forebyggende regler

Kommissionens forslag til en ny forordning (KOM(2023) 240) om effektiv koordination 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 samt Rådets kompromistekst.

Tabel 1 Hovedelementer i Kommissionens forslag og Rådets kompromistekster

	Eksisterende regler	Kommissionens forslag	Rådets kompromistekster
Overordnet	Landenes underskud og gæld skal holdes inden for hhv. 3 og 60 pct. af BNP	Samme krav	Samme krav
Finanspolitiske indikatorer	Strukturel saldo	Offentlige nettoudgifter	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 udgiftsstien pba. landenes underskud og gældsudfordringer. Udgiftsstien skal sikre plausibelt faldende gæld efter tilpasningsperioden i lande med gæld over 60 pct. Lempede årlige krav ved reformer og investeringer	Retningslinjer for udgiftsstien pba. landenes underskud og gældsudfordringer. Udgiftsstien skal sikre plausibelt faldende gæld efter tilpasningsperioden i lande med gæld over 60 pct. Lempede årlige krav ved reformer og investeringer I lande med gæld over 60 og 90 pct. af BNP skal udgiftsstien derudover som minimum sikre, at gæld falder med hhv. 0,5 og 1 pct. af BNP årligt i gns. under tilpasningsperioden (ekskl. evt. år hvor landet har en underskudshenstilling). I lande med gæld eller underskud over hhv. 60 og 3 pct. af BNP skal udgiftsstien sikre en sikkerhedsmargin på 1,5 pct.-point til underskudsgrænsen på 3 pct. af BNP
Reformer og investeringer	Mulighed for at afvige midlertidigt fra mellemfristet mål for strukturel saldo (MTO), ved gennemførelse af visse strukturreformer eller investeringer.	Mulighed for en forlænget tilpasningsperiode (fra 4 til 7 år) med lempede årlige krav, hvis landet gennemfører reformer og investeringer. Der skal tages højde for et lands genopretningsplan i vurderingen af, om landet skal have en forlænget tilpasningsperiode.	Mulighed for en forlænget tilpasningsperiode (fra 4 til 7 år) med lempede årlige krav, hvis landet gennemfører reformer og investeringer. Der skal tages højde for et lands genopretningsplan i spørgsmålet om forlængede tilpasningsperioder, hvis den bidrager væsentligt til at styrke finanspolitisk holdbarhed og vækstpotentiallet
Overvågning/ landeplaner	Konvergensprogram og nationalt reformprogram Udtalelse fra Rådet	Finans- og strukturpolitisk plan Godkendes af Rådet	Finans- og strukturpolitisk plan Godkendes af Rådet
Implementering og håndhævelse	Henstillinger mv. ved brud på 3 pct.-kravet eller regel om gæld under 60 pct. af BNP eller reduktion af overskridelse med 1/20 årligt.	Henstillinger: underskudshenstillinger ved brud på 3 pct.-kravet samt gældshenstillinger ved overskridelse af udgiftssti. Høj gæld vil være en særlig relevant faktor, når man vurderer, om der skal gives en henstilling, og vil som hovedregel medføre en henstilling. Tjek af at planernes reformer mv. implementeres.	Henstillinger: underskudshenstillinger ved brud på 3 pct.-kravet samt gældshenstillinger ved overskridelse af udgiftssti. Høj gæld vil være en særlig relevant faktor, når man vurderer, om der skal gives en henstilling, men der er ikke en bestemmelse om, at høj gæld som hovedregel udløser en henstilling. Tjek af at planernes reformer mv. implementeres.
Uafhængige nationale finanspolitiske institutioner	Prognoser skal sammenlignes med uafhængige prognoser udarbejdet af uafhængige finanspolitiske institutioner.	Prognoser tbf. den nationale budgetlægning skal udarbejdes eller godkendes af uafhængige finanspolitiske institutioner.	Krav om etablering af uafhængige finanspolitiske institutioner, der enten udarbejder, vurderer eller godkender økonomiske prognoser, og som overvåger implementering af budgetregler.

Anm.: Tekst markeret med **fed** angiver væsentlige ændringer i kompromisteksterne relativt til Kommissionens forslag.

Kilde: Kommissionens, Rådets kompromistekst og egne tilvirkning.

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.

Rådets kompromistekst fastholder Kommissionens forslag på disse punkter.

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, engangsudgifter³ 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,

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

³ Kommissionen har i en teknisk note af 5. juli 2023 specificeret, at engangsudgifter også skal fratrækkes opgørelsen af de offentlige nettoudgifter. Under de nuværende regler fratrækkes engangsudgifter også i opgørelsen af den strukturelle saldo.

som også er baseret på et mål for offentlige nettoudgifter, der har væsentlige ligheder med opgørelsen i Kommissionens nye forslag⁴.

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

Rådets kompromistekst fastholder Kommissionens forslag på disse punkter.

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. 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, DSM 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.

⁴ 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.

Rådets kompromistekst fastholder, at alle landene skal fastsætte 4-7-årige udgiftsstier, der understøtter en holdbar udvikling i gælden, og at underskud bringes og/eller holdes under 3 pct. af BNP. Mhp. at understøtte disse mål tilføjes en række kriterier, som landenes udgiftsstier skal efterleve.

Hvilke minimumskrav, der skal efterleves, afhænger af, om landet overskrider traktatens grænser for gæld eller underskud, jf. nedenfor. Derudover skal der nedsættes en arbejdsgruppe, herunder med deltagelse fra alle EU-lande, der skal videreudvikle den analyse, som bruges til at vurdere, om landenes gæld er holdbar, og dermed ligger til grund for de finanspolitiske krav til landene.

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

Lande med underskud og/eller gæld over EU-traktatens grænser på hhv. 3 og 60 pct. af BNP skal fremlægge en plan med en udgiftssti, som er baseret på nogle tekniske retningslinjer for denne sti, der offentliggøres af Kommissionen.

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

- i) Det er plausibelt⁵, 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 tilpasning 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.

⁵ Ved *plausibelt* forstås, at gælden også er nedadgående, når der tages højde for en række scenarier, hvor økonomien eller de offentlige finanser udvikler sig mindre gunstigt, herunder et scenarie med lavere BNP-vækst og højere statsgældsrenter.

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 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 skal gennemføres.

For at opnå en forlænget tilpasningsperiode skal landene forpligte sig til at gennemføre en række investeringer og reformer, der opfylder visse kriterier (se nedenfor).

Rådets kompromistekst fastholder, at Kommissionen skal offentliggøre retningslinjer for landenes udgiftsstier i de tilfælde, hvor et land overskrider EU-traktatens grænser for gæld og underskud. Kriterierne, der benyttes til at beregne retningslinjerne ændres dog delvist. Retningslinjerne for udgiftsstien vil skulle overholde følgende kriterier:

- i) Det er plausibelt, at gælden er nedadgående i de 10 år efter den 4-7-årige tilpasningsperiode eller fastholdes på et moderat niveau under 60 pct. af BNP.
- ii) **Ændret:** Underskud bringes 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 finanspolitisk tilpasning på mindst 0,5 pct. af BNP som målt ved strukturel saldo.
- iii) Den finanspolitiske tilpasning må ikke udskydes til de sidste år af tilpasningsperioden. Dvs. at lande med en forlænget tilpasningsperiode på 7 år, skal foretage 4/7 af den finanspolitiske tilpasning under den 4-årige plan.
- iv) **Nyt: Minimumskrav til gældsreduktion ("gælds-safeguard"):**
 - Hvis gælden er over 60 hhv. 90 pct. af BNP, skal gælden som minimum falde med 0,5 hhv. 1 pct. af BNP årligt i gennemsnit over den 4-7-årige tilpasningsperiode.
 - Hvis landet har modtaget en underskudshenstilling, vil kravet først være gældende fra og med det år, hvor underskuddet igen er under 3 pct. af BNP, og underskudshenstillingen ventes ophævet.
- v) **Nyt: Krav til sikkerhedsmargin i den offentlige saldo ("underskuds-safeguard")**
 - Der skal sikres en sikkerhedsmargin til 3-procentsgrænsen for det faktiske underskud på 1,5 pct.-point (svarende til en strukturel saldo med et underskud på højst 1,5 pct. af BNP).

- Indtil denne sikkerhedsmargin er overholdt, skal landene som minimum sikre strukturelle budgetforbedringer på 0,4 pct.-point årligt ifm. en 4-årig tilpasningsperiode og 0,25 pct.-point årligt ifm. en 7-årig periode.

Krav til lande, der overholder 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 ifm. deres plan. Landene skal tilrettelægge udgiftsstien, således at 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 skal vurdere, om disse kriterier er opfyldt ifm., at landene fremlægger deres plan med udgiftssti. Disse lande har også mulighed for at anmode om en forlænget tilpasningsperiode på op til 7 år, under forudsætning af at de gennemfører en række reformer og investeringer (se nedenfor).

For lande, der overholder 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 skal Kommissionen oplyse en strukturel budgetstilling, 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 strukturelle budgetstilling tager højde for effekterne på de offentlige finanser af den demografiske udvikling i de 10 år efter den 4-7 årige tilpasningsperiode. Kommissionens overvågning vil imidlertid fokusere på landenes fortsatte overholdelse af grænserne for underskud og gæld på baggrund af landenes egne udgiftstier.

Rådets kompromistekst fastholder generelt Kommissionens forslag. Det tilføjes dog, at det vil være frivilligt for disse lande, om Kommissionen skal udarbejde og oplyse den strukturelle budgetstilling, der vurderes at sikre, at gælden og underskuddet holdes under hhv. 60 pct. af BNP og 3 pct. af BNP. Det fastslås desuden, at denne budgetstilling i givet fald samtidigt skal være konsistent med en sikkerhedsmargin på 1,5 pct.-point til EU-traktatens underskudsgrænse på 3 pct. af BNP. Det fastholdes, at Kommissionens overvågning vil fokusere på landenes fortsatte overholdelse af grænserne for underskud og gæld på baggrund af landenes egne udgiftstier.

Investeringer og reformer

Alle lande 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 makroubalancer⁶.

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;
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).

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.

Rådets kompromistekst fastholder generelt Kommissionens forslag med visse målrettede ændringer. Rådets kompromis indebærer, at selve lovtesten præciserer kriterierne for de reformer og investeringer, som landene skal gennemføre mhp. at opnå en forlænget tilpasningsperiode. Det betyder, at Kommissionen ikke på et senere tidspunkt kan ændre præciseringen af kriterierne via delegerede retsakter, som Kommissionens forslag lægger op til.

Kompromisteksten lægger som Kommissionens forslag op til, at der ifm. de første mellemfristede planer (2025-2028) skal tages højde for de reformer og investeringer, som er aftalt og godkendt af Rådet ifm. landenes genopretningsplaner, når Rådet skal træffe beslutning om, hvorvidt landet kan få forlænget sin tilpasningsperiode fra 4 til op til 7 år. Det præciseres, at disse reformer og investeringer skal bidrage væsentligt til at styrke væksten og den finanspolitiske

⁶ Proceduren for makroøkonomiske ubalancer udgør rammen for samarbejdet i EU om systematisk overvågning og korrektion af makroøkonomiske ubalancer.

holdbarhed, hvis de skal kunne bidrage til at medføre en forlænget tilpasningsperiode.

Kompromisteksten lægger derudover op til, at der som en overgangsløsning skal tages højde for nationale udgifter til medfinansiering af projekter, som får lån fra EU's genopretningsfacilitet, i implementeringen af kravet om at den finanspolitiske tilpasning ikke må udskydes til sidst i tilpasningsperioden.

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, samt informationer om arbejdsmarkedet og udvikling i socialpolitikken. Derudover skal rapporten indeholde en afsnit fra landets uafhængige finanspolitiske institution (De økonomiske råd i Danmark), hvori det vurderes om landet efterlever den fastsatte sti for nettoudgifterne.

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, hvor EU-landenes økonomiske politikker drøftes og koordineres. Det europæiske semester munder hvert år ud i såkaldte *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).

Rådets kompromistekst fastholder generelt Kommissionens forslag på disse punkter.

Fleksibilitet ifm. afvigelser 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.

Rådets kompromistekst fastholder Kommissionens forslag om hhv. en generel og en landespecifik undtagelsesklausul. Det præciseres derudover, at den generelle undtagelsesklausul aktiveres for et år ad gangen, samt at den aktiveres efter forslag fra Kommissionen og pba. et kvalificeret flertal i Rådet. Aktivering af den landespecifikke undtagelsesklausul følger pba. en anmodning fra det pågældende land samt en vurdering af Kommissionen, og herefter skal aktiveringen godkendes af et kvalificeret flertal i Rådet.

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.

Forslagene lægger op til, at Kommissionen får ret til at vedtage delegerede retsakter, der kan erstatte en eller flere af de ovennævnte annekser (dog ikke annekse 1). Det skal sikre, at detaljer om reglerne og implementeringen heraf kan forblive tidssvarende uden større regelændringer.

Kommissionen skal rådføre 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).

Rådets kompromistekst fjerner Kommissionens mulighed for efterfølgende at kunne vedtage delegerede retsakter, der kan erstatte et eller flere af annekserne. De væsentligste elementer fra annekserne specificeres således i lovteksten, mens mere tekniske aspekter efterfølgende skal fastsættes i et adfærdskodeks ("Code of Conduct"), herunder hvilke oplysninger som hhv. landenes planer samt årlige fremskridtsrapporter skal indeholde.

Det europæiske finanspolitiske råd

Kommissionens forslag indeholder ikke konkrete bestemmelser vedr. det europæiske finanspolitiske råd ("European Fiscal Board" – EFB), der er et rådgivende organ, som har til formål at overvåge EU-landenes finanspolitik, herunder implementeringen af EU-reglerne under stabilitets- og vækstpagten samt den overordnede udvikling i finanspolitikken på tværs af euroområdet. EFB er i dag oprettet pba. en afgørelse fra Kommissionen og således ikke pba. EU-lovgivning vedtaget med Rådet og Europa-Parlamentet som medlovgivere.

Rådets kompromistekst etablerer under de forebyggende regler EFB som et permanent og uafhængigt organ. Derudover pålægges EFB en række yderligere opgaver, herunder at rådgive ifm. at det besluttet, om en undtagelsesklausul skal forlænges, samt at koordinere med de uafhængige finanspolitiske institutioner i EU-landene.

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 samt Rådets kompromistekst.

Underskud over 3 pct. af BNP

Ifølge EU-traktaten⁷ 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* skal sikre konsistens med 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.

Rådets kompromistekst fastholder Kommissionens forslag på disse punkter.

Nedbringelse af høj gæld

Ifølge EU-traktaten skal lande sikre, at bruttogælden ikke overstiger 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 gældskvotepå 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 med gæld over 60 pct. af BNP skal modtage en henstilling om at nedbringe for høj gæld, hvis landet afviger fra den sti for de offentlige nettoudgifter, der fastsat i landets plan godkendt af Rådet som led i de forebyggende regler (se afsnit om de forebyggende regler), og som netop har til formål at sikre at høje gældskvoter bringes ned under 60 pct. af BNP. For at afgøre om et land har afvejet fra den godkendte udgiftssti

⁷ EU-traktaten, artikel 126(2)

etableres en såkaldt kontrolkonto, der skal summere positive og negative afvigelser.

Rådets kompromistekst fastholder Kommissionens forslag på disse punkter.

Derudover præciseres det, at en årlig eller akkumuleret afvigelse fra den godkendte udgiftssti på hhv. 0,3 og 0,6 pct. af BNP medfører, at Kommissionen skal vurdere, om landet skal have en gældshenstilling. Det gælder dog ikke, hvis landets offentlige saldo er 'tæt på balance', hvilket præciseres sådan, at det faktiske offentlige underskud højst udgør 0,5 pct. af BNP.

Det tilføjes desuden, at værdien af kontrolkontoen sættes til nul ifm. Rådets godkendelse af en ny mellemfristet plan (dog ikke i tilfælde af reviderede planer som følge af et regeringsskift).

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)-rapport⁸, 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 gældsudfordringer, hvis den aktuelle finanspolitik fastholdes de næste 10 år. Pba. analysen vurderes det, om landene har hhv. substantielle, moderate eller lave gældsudfordringer.

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*⁹, vurderer Kommissionen, at 9 lande har substantielle gældsudfordringer, *jf. tabel 2*. Kommissionen kategoriserer Danmark som et land med lave gældsudfordringer.

⁸ 126(3) henviser til den relevante artikel i EU-traktaten, der ligger til grund for udarbejdelse af rapporten.

⁹ 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 mellemlangt sigt, der benyttes i Kommissionens forslag.

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	106,3	Substantiel	Malta	53,38	Moderat
Bulgarien	23,5	Lav	Nederlandene	47,1	Moderat
Cypern	78,4	Moderat	Polen	50,9	Moderat
Danmark	30,3	Lav	Portugal	103,4	Substantiel
Estland	19,2	Lav	Rumænien	47,9	Moderat
Finland	74,3	Moderat	Slovakiet	56,7	Substantiel
Frankrig	109,6	Substantiel	Slovenien	69,3	Moderat
Grækenland	160,9	Substantiel	Spanien	107,5	Substantiel
Irland	43,0	Lav	Sverige	30,4	Lav
Italien	139,8	Substantiel	Tjekkiet	44,7	Moderat
Kroatien	60,8	Substantiel	Tyskland	64,8	Moderat
Letland	41,7	Lav	Ungarn	69,9	Substantiel
Litauen	37,3	Lav	Østrig	76,3	Moderat
Luxembourg	26,8	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 efterårsprognose (november 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 regeringens kontrol, samt afvigelsen relativt til 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 er påpeget af det pågældende land, ligesom 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 overskridelen 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 euroområdet, kan Kommissionen og Rådet beslutte ikke at åbne en henstilling.

Rådets kompromistekst fastholder delvist Kommissions forslag. Substantielle gældsudfordringer vil fortsat være en central relevant faktor, der kan medvirke til, at Kommissionen stiller forslag om en henstilling, men det er ikke formuleret som en klar hovedregel, at substantielle gældsudfordringer skal føre til et forslag om en henstilling. Forslag og beslutninger om en henstilling vil blive baseret på en helhedsvurdering af alle relevante faktorer.

Derudover tilføjes det, at en stigning i landets forsvarsudgifter skal være en formildende relevant faktor, der skal tages i betragtning, når det vurderes, om et land skal have 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.

Den ovennævnte procedure fastholder tilgangen i de eksisterende regler, hvor det dog specificeres, at tidsfristen for at korrigere et for stort underskud bør være ét år, medmindre der er særlige omstændigheder, som forhindrer dette.

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.

Forslaget ændrer dette krav, således at et land i stedet anbefales, at udgiftsstien for de offentlige nettoudgifter tilrettelægges således, at det er konsistent med en budgetforbedring på 0,5 pct. af BNP årligt¹⁰, 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.

Rådets kompromistekst fastholder generelt Kommissionens forslag fsva. åbningen af en henstilling. Det præciseres, at kravet om årlige budgetforbedringer på som hovedregel mindst 0,5 pct. af BNP skal måles på den strukturelle saldo. En indledende betragtning tilføjer dog, at fsva. henstillinger for årene 2025-2027 kan der tages højde for stigende renteudgifter på gælden, når kravene til årlige budgetforbedringer fastsættes. Der vil kunne tages højde for de stigende renteudgifter, såfremt landet gennemfører investeringer og reformer, herunder ifm. det Europæiske Semester og EU's strategiske prioriteter. Den indledende betragtning angiver den begrundelse for hensyntagen til stigende renteudgifter, at der i de kommende år er et behov for investeringer i grøn og digital omstilling samt styrkelse af forsvar.

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.

Rådets kompromistekst fastholder generelt Kommissionens forslag på disse punkter. Det præciseres desuden, at den korrigerende udgiftssti ifm. en gældshenstilling skal sikre, at der kompenseres for de tidligere overskridelser af den godkendte udgiftssti, dvs. at den samlede overskridelse som opgjort på kontrolkontoen reduceres til nul.

¹⁰ Kommissionens forslag fastsætter ikke præcist, hvordan den årlige budgetforbedring på 0,5 pct. af BNP skal opgøres.

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 BNP¹¹.

Rådets kompromistekst fastholder Kommissionens forslag på disse punkter om lavere halvårslige bøder på op til 0,05 pct. af BNP. Den øvre grænse på 0,5 pct. af BNP for værdien af de sammenlagte bøder afskaffes.

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 hhv. økonomiske og budgetmæssige prognoser (årlige og mellemfristede), som ligger til grund for det pågældende lands

¹¹ 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 ikke i reformen af de finanspolitiske regler.

mellemlistede planer vedr. finans- og strukturpolitik, der udarbejdes som led i foreslåede procedurer under de fælles finanspolitiske EU-regler.

- Udarbejde eller godkende holdbarhedsanalyser liggende til grund for regeringens mellemlistede 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.
- 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-klar* princip).

Rådets kompromistekst fastholder, at landene skal etablere uafhængige nationale finanspolitiske institutioner ved lov eller andre bindende bestemmelser. Kompromisteksten ændrer dog de opgaver, som de finanspolitiske institutioner skal udføre, til følgende:

- Udarbejde årlige og flerårige økonomiske prognoser eller alternativt godkende eller vurdere prognoserne udarbejdet af nationale myndigheder.
- 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.

Det fastholdes desuden, at EU-landene skal efterleve anbefalinger og vurderinger fra de uafhængige nationale finanspolitiske institutioner eller offentligt forklare manglende efterlevelse af anbefalinger og vurderinger.

Omkostningsbaserede regnskaber i 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.

Rådets kompromistekst fastholder generelt de eksisterende regler.

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.

Rådets kompromistekst indebærer, at de uafhængige finanspolitiske institutioner enten skal udarbejde, vurdere eller godkende makroøkonomiske prognoser. Dog vil der ikke være krav om, at de udarbejdede prognoser skal anvendes i landenes nationale mellemfristede planer og budgetproces.

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, udvikles, 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).

Rådets kompromistekst fastholder delvist Kommissionens forslag, herunder at der skal foretages løbende makroøkonomiske vurderinger af risici vedr. klimaforandringer samt eventualforpligtelser knyttet til katastrofer og klimaforandringer. Landene skal i det omfang det er muligt offentliggøre de offentlige omkostninger forbundet med tidligere katastrofer.