

## III

*(Forberedende retsakter)***DEN EUROPÆISKE CENTRALBANK****DEN EUROPÆISKE CENTRALBANKS UDTALELSE****af 11. maj 2018****om et forslag til Rådets direktiv om bestemmelser til styrkelse af den finanspolitiske ansvarlighed og den mellemfristede budgetmæssige udvikling i medlemsstaterne****(CON/2018/25)****(2018/C 261/01)****Indledning og retsgrundlag**

Den Europæiske Centralbank (ECB) modtog den 1. februar 2018 en anmodning fra Rådet for Den Europæiske Union om en udtalelse om et forslag til Rådets direktiv om bestemmelser til styrkelse af den finanspolitiske ansvarlighed og den mellemfristede budgetmæssige udvikling i medlemsstaterne <sup>(1)</sup> (herefter »direktivforslaget«).

ECB's kompetence til at afgive udtalelse fremgår af artikel 127, stk. 4, og artikel 282, stk. 5, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF), da direktivforslaget berører Det Europæiske System af Centralbankers hovedmål om at bevare prisstabilitet, som fremgår af traktatens artikel 127, stk. 1, og artikel 282, stk. 2, samt af artikel 2 i statuten for Det Europæiske System af Centralbanker (herefter »ESCB-statuten«). ECB har også kompetence til at blive hørt om direktivforslaget i henhold til artikel 126, stk. 14, TEUF, som er retsgrundlaget for direktivforslaget, hvorefter Rådet for Den Europæiske Union med enstemmighed efter en særlig lovgivningsprocedure og efter høring af Europa-Parlamentet og ECB vedtager passende bestemmelser, der derefter træder i stedet for protokol (nr. 12) om proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud, der er knyttet som bilag til TEUF og traktaten om Den Europæiske Union. I overensstemmelse med artikel 17.5, første punktum, i forretningsordenen for Den Europæiske Centralbank er denne udtalelse vedtaget af Styrelsesrådet.

**1. Generelle bemærkninger**

- 1.1. Den finansielle og økonomiske krise har tydeligt vist, at en ambitiøs reform af rammerne for den økonomiske styring er af grundlæggende og afgørende interesse for Den Europæiske Union, medlemsstaterne og navnlig euroområdet <sup>(2)</sup>. Stabilitets- og vækstpagten, som er gennemført og håndhævet gennem sekundær lovgivning i form af Rådets forordning (EU) nr. 1466/97 <sup>(3)</sup> og Rådets forordning (EF)

<sup>(1)</sup> COM(2017) 824 final.

<sup>(2)</sup> Jf. udtalelse CON/2011/13 og CON/2012/18. Alle ECB's udtalelser findes på ECB's websted [www.ecb.europa.eu](http://www.ecb.europa.eu).

<sup>(3)</sup> Rådets forordning (EF) nr. 1466/97 af 7. juli 1997 om styrkelse af overvågningen af budgetstillinger samt overvågning og samordning af økonomiske politikker (EFT L 209 af 2.8.1997, s. 1).

nr. 1467/97<sup>(1)</sup>, har skabt en mere robust EU-ramme for koordinering og overvågning af den økonomiske politik og finanspolitikken<sup>(2)</sup>.

- 1.2. I overensstemmelse med den holdning, som ECB gav udtryk for i forbindelse med vedtagelsen af ovennævnte retsakter, glæder ECB sig over direktivforslaget, som har til formål at integrere indholdet af traktaten om stabilitet, samordning og styring i Den Økonomiske og Monetære Union (TSSS) i EU's retlige ramme. Direktivforslaget følger op på artikel 16 i TSSS, der havde som målsætning, at indholdet af TSSS skulle være indarbejdet i EU's retlige ramme senest fem år efter datoen for TSSS' ikrafttrædelse, dvs. den 1. januar 2018<sup>(3)</sup>. Europa-Kommissionen har fortolket indholdet af TSSS således, at det svarer til den såkaldte »finanspagt«<sup>(4)</sup>. ECB er af den opfattelse, at en række ændringer til direktivforslaget er nødvendige for yderligere at styrke den finanspolitiske ansvarlighed i medlemsstaterne, forenkle den retlige ramme og sikre mere effektiv gennemførelse og håndhævelse af de finanspolitiske regler i EU og på nationalt plan.

## 2. Specifikke bemærkninger

### 2.1. Forenkling af den nuværende retlige ramme

- 2.1.1. Direktivforslaget har til formål at forenkle den retlige ramme og sikre en mere effektiv og systematisk overvågning af gennemførelsen og håndhævelsen af budgetreglerne i både EU og på nationalt plan ved at indgå i en overordnet EU-ramme for økonomisk styring. Direktivforslaget har også til formål at mindske risikoen for duplikering og modstridende tiltag, som er en automatisk følge af, at der sideløbende med mekanismerne under EU-retten findes mellemstatslige aftaler. Som anført i punkt 1.2 hilser ECB formålene med direktivforslaget velkommen, men er bekymret for, om direktivforslaget når disse mål.

- 2.1.2. Hvad angår TSSS, har direktivforslaget til formål at integrere finanspagten i EU-retten. Bestemmelserne i direktivforslaget afviger dog betydeligt fra bestemmelserne i finanspagten, hvilket kan resultere i, at reglerne i finanspagten svækkes, og at usikkerheden øges som følge af, at der findes flere forskellige finanspolitiske rammer. Navnlig svækkes finanspagtens regler som følge af, at direktivforslaget ikke indeholder en henvisning til den forpligtelse, som finanspagten pålægger medlemsstaterne til at opretholde en budgetstilling i balance eller med overskud, eller at holde det strukturelle underskud inden for en øvre grænse på 0,5 % af bruttonationalproduktet, hvilket kan være 1,0 % af bruttonationalproduktet for medlemsstater med en gæld, der ligger betydeligt under 60 % af bruttonationalproduktet, og for hvilke der er en lav risiko med hensyn til de offentlige finansers holdbarhed. Ligeledes indeholder finanspagten en forpligtelse til at sikre hurtig konvergens hen imod den mellemfristede målsætning i overensstemmelse med stabilitets- og vækstpagten. ECB mener, at disse forpligtelser bør være klart afspejlet i direktivforslaget.

<sup>(1)</sup> Rådets forordning (EF) nr. 1467/97 af 7. juli 1997 om fremskyndelse og afklaring af gennemførelsen af proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud (EFT L 209 af 2.8.1997, s. 6).

<sup>(2)</sup> Stabilitets- og vækstpagten blev indbygget i lovpakkerne kendt som »six-pack«-lovgivningspakken (Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1173/2011 af 16. november 2011 om en effektiv håndhævelse af budgetovervågningen i euroområdet (EUT L 306 af 23.11.2011, s. 1), Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1174/2011 af 16. november 2011 om håndhævelsesforanstaltninger til at korrigere uforholdsmæssigt store makroøkonomiske ubalancer i euroområdet (EUT L 306 af 23.11.2011, s. 8), Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1175/2011 af 16. november 2011 om ændring af Rådets forordning (EF) nr. 1466/97 om styrkelse af overvågningen af budgetstillinger samt overvågning og samordning af økonomiske politikker (EUT L 306 af 23.11.2011, s. 12), Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1176/2011 af 16. november 2011 om forebyggelse og korrektion af makroøkonomiske ubalancer (EUT L 306 af 23.11.2011, s. 25), Rådets forordning (EU) nr. 1177/2011 af 8. november 2011 om ændring af forordning (EF) nr. 1467/97 om fremskyndelse og afklaring af gennemførelsen af proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud (EUT L 306 af 23.11.2011, s. 33), og Rådets direktiv 2011/85/EU af 8. november 2011 om krav til medlemsstaternes budgetmæssige rammer (EUT L 306 af 23.11.2011, s. 41), som trådte i kraft den 13. december 2011, og »two-pack«-lovgivningspakken (Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 472/2013 af 21. maj 2013 om skærpelse af den økonomiske og budgetmæssige overvågning af medlemsstater i euroområdet, der har eller er truet af alvorlige vanskeligheder med hensyn til deres finansielle stabilitet (EUT L 140 af 27.5.2013, s. 1), og Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 473/2013 af 21. maj 2013 om fælles bestemmelser om overvågning og evaluering af udkast til budgetplaner og til sikring af korrektion af uforholdsmæssigt store underskud i medlemsstaterne i euroområdet (EUT L 140 af 27.5.2013, s. 11), som trådte i kraft den 30. maj 2013.

<sup>(3)</sup> Artikel 16 i TSSS krævede, at der blev taget de nødvendige skridt til at indarbejde indholdet af TSSS i EU's retlige ramme senest fem år efter datoen for ikrafttrædelse af TSSS, dvs. inden den 1. januar 2018 på grundlag af en vurdering af erfaringerne med dens gennemførelse. Dette er også i overensstemmelse med De fem formænds rapport »Gennemførelse af Europas Økonomiske og Monetære Union«, af Jean-Claude Juncker i tæt samarbejde med Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi og Martin Schulz, af 22. juni 2015, som findes på Kommissionens websted [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu).

<sup>(4)</sup> »Finanspagten« er fastsat i Afsnit III i TSSS.

- 2.1.3. Endvidere vil direktivforslaget ikke erstatte TSSS, da TSSS indeholder bestemmelser, der strækker sig ud over anvendelsesområdet for direktivforslaget. Da TSSS stadig vil finde anvendelse på alle medlemsstater, med undtagelse af Tjekkiet og Storbritannien, synes direktivforslaget ikke at mindske den risiko for duplikering og modstridende tiltag, som er en automatisk følge af, at der sideløbende med mekanismerne under EU-retten findes mellemstatslige aftaler. Det fremgår af direktivforslagets begrundelse, at direktivforslaget ikke bør berøre det tilsagn, som de kontraherende parter har givet i artikel 7 og 13 i TSSS. Direktivforslaget vil dog berøre de kontraherende medlemsstaters forpligtelser i henhold til artikel 3 i TSSS, som indeholder finanspagtens bestemmelser, uden at disse ophæves eller erstattes<sup>(1)</sup>. Bestemmelserne i direktivforslaget bør bringes i overensstemmelse med artikel 3 i TSSS, hvilket vil sikre klarhed med hensyn til den omstændighed, at TSSS findes sideløbende med direktivforslaget, og bidrage til, at målene med direktivforslaget nås.
- 2.1.4. Endvidere forstår ECB, at de fleste af de medlemsstater, som er kontraherende parter i TSSS, allerede har gennemført bestemmelserne om finanspagten i deres nationale love. I visse tilfælde har gennemførelsen været på forfatningsmæssigt plan eller på et tilsvarende niveau. Under hensyn til, at finanspagten indeholder bestemmelser, som er strengere end direktivforslagets bestemmelser, navnlig med hensyn til den øvre grænse for det strukturelle underskud på 0,5 % af bruttonationalproduktet, må det forventes, at disse nationale love også indeholder strengere finanspolitiske krav. Hvis medlemsstater, der endnu ikke har gennemført finanspagten fuldt ud i deres nationale love, beslutter at gennemføre bestemmelserne i finanspagten på en mere lempelig måde som følge af vedtagelsen af direktivforslaget, eller hvis nogle medlemsstater vælger at ændre deres nationale love i samme retning, kan det resultere i ulige og uensartede finanspolitiske regler i EU. Dette problem understøtter ECB's forslag i punkt 2.1.2. om at lade direktivforslaget afspejle forpligtelserne i finanspagten klart. En afspejling af bestemmelserne i finanspagten vil give retlig klarhed og ligebehandling i hele EU.
- 2.1.5. Endelig, hvad angår EU's finanspolitiske rammer generelt, synes direktivforslaget at indeholde bestemmelser, som svarer til eller er beslægtet med bestemmelserne i stabilitets- og vækstpacten, »six-pack«- eller »two-pack«-lovgivningspakken. Eksempler herpå er bestemmelserne om oprettelsen af uafhængige organer, som findes i direktivforslaget og i forordning (EU) nr. 473/2013, og bestemmelserne om numeriske finanspolitiske regler og de mellemfristede budgetmæssige rammer i direktiv 2011/85/EU. ECB mener, at det i disse tilfælde er nødvendigt, at direktivforslaget præciserer, hvorledes bestemmelserne i direktivforslaget vil indgå i et samspil med de bestemmelser, som allerede findes i EU-lovgivningen, og at de relevante retsakter, om nødvendigt, ændres for at sikre retlig klarhed.

## 2.2. Den mellemfristede målsætning

- 2.2.1. I henhold til direktivforslaget har medlemsstaterne pligt til at fastlægge en ramme med bindende og varige numeriske budgetregler under hensyntagen til de enkelte medlemsstaters særlige kendetegn. En sådan ramme bør navnlig fungere ved, at der fastsættes en mellemfristet målsætning for den strukturelle saldo for at sikre, at den offentlige gæld i forhold til bruttonationalproduktet i markedspriser ikke overskrider den referenceværdi, der er fastsat i artikel 1 i protokol nr. 12 om proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud<sup>(2)</sup>, eller at den nærmer sig referenceværdien i et passende tempo. ECB forstår, at denne mellemfristede målsætning ikke henviser til den mellemfristede målsætning, som er defineret i stabilitets- og vækstpacten, og navnlig i forordning (EF) nr. 1466/97, og at det er Kommissionens hensigt at skabe en forpligtelse til, at medlemsstaterne fastsætter en mellemfristet målsætning i deres finanspolitiske rammer, som kan være forskellig fra den mellemfristede målsætning, der er fastsat i stabilitets- og vækstpacten. Det er efter ECB's opfattelse nødvendigt, at direktivforslaget på en klar og overskuelig måde definerer, hvorledes denne nye mellemfristede målsætning for den strukturelle saldo er defineret, og, som anført i punkt 2.1.2, hvorledes den afspejler den øvre grænse for det strukturelle underskud på 0,5 %, som er fastsat i finanspagten. En sådan supplerende definition vil sikre, at medlemsstaterne har klarhed over deres forpligtelser, og at der er ensartede og harmoniserede finanspolitiske regler i hele EU.
- 2.2.2. Finanspagten indeholder også en forpligtelse om, at de kontraherende parter sikrer hurtig konvergens hen imod deres respektive mellemfristede målsætning i overensstemmelse med stabilitets- og vækstpacten, idet der i tidsrammen for konvergens tages hensyn til de landespecifikke risici for holdbarheden. ECB bemærker, at der i direktivforslaget bør indsættes en forpligtelse om at sikre hurtig konvergens. ECB mener, at konvergens hen imod den mellemfristede målsætning, som omhandlet i direktivforslaget, bør specificeres yderligere, og at reglerne i stabilitets- og vækstpacten bør betragtes som mindstehastigheden for konvergens.

<sup>(1)</sup> Dette spørgsmål tilkommer det de kontraherende parter i TSSS at tage stilling til.

<sup>(2)</sup> Knyttet som bilag til TEUF.

2.2.3. Endelig glæder ECB sig over medlemsstaternes forpligtelse til at lade deres budgetplanlægning indeholde et bindende og varigt mellemfristet udviklingsmål for de offentlige udgifter, fratrukket diskretionære foranstaltninger på indtægtssiden. I modsætning til udgiftsreglerne i finanspagten, som er en gentagelse af stabilitets- og vækstpagten, fastsætter udgiftsreglen i direktivforslaget faste flerårige udgiftsmål, som skal gælde i hele valgperioden, så snart en ny regering træder til. De årlige budgetter skal derefter holde sig til disse målsætninger gennem hele perioden. En sådan fast regel vil kunne støtte budgetdisciplinen og skabe yderligere finanspolitisk råderum i tider med økonomisk vækst, men der kræves større klarhed med hensyn til, hvorledes denne regel skal håndhæves på mellem- og langt sigt. Endvidere er det nødvendigt, at direktivforslaget præciserer, om medlemsstaterne skal tilpasse deres årlige udgiftsmål i tilfælde af, at den økonomiske udvikling afviger fra de antagelser, som medlemsstaterne lagde til grund ved fastsættelsen af deres flerårige udgiftsmål.

### 2.3. *Automatisk korrektionsmekanisme*

2.3.1. ECB glæder sig over indførelsen af en automatisk korrektionsmekanisme, i overensstemmelse med artikel 3, stk. 1, litra e) i TSSS, som strækker sig ud over proceduren for korrektion af afvigelser i henhold til artikel 6, stk. 2, i forordning (EU) nr. 1466/97. Dette værktøj vil gøre det muligt for medlemsstaterne at korrigere afvigelser fra den mellemfristede målsætning og tilpasningsstien i retning deraf, og at kompensere for afvigelser fra de fastlagte udviklingsmål for de offentlige udgifter, som omhandlet i direktivforslaget <sup>(1)</sup>.

2.3.2. ECB har ikke desto mindre identificeret en række elementer i denne mekanisme, som med fordel kan revideres yderligere for at sikre, at medlemsstaterne anvender mekanismen på en mere effektiv måde. Det følger af direktivforslaget, at korrektionsmekanismen automatisk bliver aktiveret, hvis der konstateres en »væsentlig afvigelse«, men direktivforslaget hverken definerer begrebet eller indeholder nogen vejledning med hensyn til dets anvendelsesområde. ECB foreslår, at begrebet »væsentlig konstateret afvigelse« defineres i direktivforslaget for at skabe retlig klarhed over anvendeligheden af korrektionsmekanismen.

### 2.4. *Uafhængige organer*

2.4.1. ECB støtter bestemmelserne i direktivforslaget, som har til formål at styrke de uafhængige organers rolle ved at give dem et mandat, der strækker sig ud over de opgaver, de allerede har i henhold til forordning (EU) nr. 473/2013. Navnlig hilser ECB forankringen af princippet om pligten til »at efterleve eller begrunde en undladelse heraf« i EU-lovgivningen velkommen, da det vil styrke de uafhængige organers rolle i den finanspolitiske overvågningsproces. Forordning (EU) nr. 473/2013 indeholder dog allerede en bestemmelse om oprettelse af disse uafhængige organer og tildeler dem en række relaterede opgaver. Direktivforslaget bør derfor ikke duplikere eksisterende bestemmelser i EU-lovgivningen, men kun udvide de opgaver, som disse uafhængige organer allerede er tildelt, for at sikre, at de kan dække direktivforslagets anvendelsesområde.

Hvor ECB foreslår ændringer af direktivforslaget, vedlægges som bilag ændringsforslag med en begrundelse herfor i et separat teknisk arbejdsdokument. Det tekniske arbejdsdokument er tilgængeligt på engelsk på ECB's websted.

Udfærdiget i Frankfurt am Main, den 11. maj 2018.

Mario DRAGHI

*Formand for ECB*

---

<sup>(1)</sup> Jf. direktivforslagets artikel 3, stk. 2, litra b).