

2011-12
EU-note E 18
Offentligt

FOLKETINGET



Europaudvalget

EU-konsulenten

EU-note

Til: Udvalgets medlemmer
Dato: 22. december 2011

Udkast til aftale om Finanspagten

Sammenfatning

Formanden for Det Europæiske Råd, Herman van Rompuy, har den 16. december fremlagt et udkast til en mellemstatslig aftale om den såkaldte "Finanspagt", som skal gennemføre den finanspolitiske aftale, som euro-landene blev enige om på topmødet den 9. december 2012. Aftalen planlægges undertegnet senest i marts 2012 - men gerne på en tidligere dato.

Noten gennemgår aftaleudkastet og søger at fremhæve nogle af de udestående spørgsmål, som forventes at blive afklaret i den kommende tid.

Formanden for Det Europæiske Råd, Herman van Rompuy, fremlagde den 16. december 2012 et udkast til en mellemstatslig aftale om en Finanspagt for eurolandene, som omsætter den finanspolitiske aftale, der blev forhandlet på plads på Det Europæiske Råds møde den 9. december 2012, til en juridisk tekst.

Regeringerne i Bulgarien, Tjekkiet, Danmark, Ungarn, Letland, Litauen, Polen, Rumænien og Sverige har oplyst, at de eventuelt vil deltage i denne proces efter høring af deres parlamenter.

Storbritannien har meddelt, at man ikke ønsker at deltage.

Hvilken slags aftale er der tale om?

Ifølge udkastet til aftalen om Finanspagten er der tale om en klassisk mellemstatslig overenskomst – dvs. en folkeretlig aftale – mellem de EU-lande, der er med i eurosamarbejdet. En del af aftalen er dog også åben for de EU-lande, der står uden for eurosamarbejdet.

Selv om aftalen juridisk set er en separat international retsakt (og ikke en ændringstraktat til EU-traktaterne), lægger den sig tæt op af de eksisterende mekanismer i EU-traktaterne, særligt reglerne om eurosamarbejdet. Desuden udstyrer den EU-institutionerne, navnlig Kommissionen og EU-Domstolen, med nogle konkrete beføjelser.

Endelig fremgår det af præambelen til aftalen, at det er hensigten, at aftalen på sigt skal skrives ind i EU's traktatgrundlag. Det kræver dog, at samtlige EU-lande tilslutter sig dette. Aftalen kommer derfor så tæt som muligt på at være en ændringstraktat uden at være det.

Hovedelementerne i aftaleudkastet

Aftaleudkastet består af en indledende præambel og 14 artikler fordelt på 6 afsnit.

Første afsnit beskriver aftalens formål og omfang, som er en strengere budgetdisciplin og øget økonomisk styring og samordning, der skal omfatte de eurolande, der tiltræder aftalen og kan omfatte andre EU medlemslande.

Andet afsnit understreger, at aftalen skal være forenelig med EU's traktater, og at EU-retten har forrang ift. aftalen.

Tredje afsnit handler om, hvad budgetdisciplin er, og hvordan den opnås. Det skal ske ved, at de tiltrædende lande vedtager en lov af forfatningsmæssig karakter om, at de offentlige budgetter skal balancere, og ved at de nationale

parlamentet vedtager automatiske korrektionsmekanismer på baggrund af nogle generelle retningslinjer, der skal sikre balancerede budgetter (se uddybning af udestående spørgsmål i dette afsnit nedenfor).

I fjerde afsnit om økonomisk konvergens foreslås det, at de tiltrædende lande kan gøre brug af *forstærket samarbejde* i sager, der er essentielle for eurozonens funktion uden at komme nærmere ind på, hvad det kunne være. Større økonomiske nationale reformer skal også drøftes og koordineres mellem de tiltrædende lande, ligesom finansudvalgene i de nationale parlamenter vil blive inviteret til at mødes regelmæssigt med Europa-Parlamentet.

Femte afsnit skitserer introduktionen af flere topmøder kun mellem eurolandene med deltagelse fra ECB.

Sjette afsnit indeholder bestemmelser for, hvornår aftalen træder i kraft, og her er det interessant at notere, at aftaleudkastet foreslår ratificering af 9 eurolande som tærskel herfor. Dette har bl.a. fået en del bevågenhed i irsk presse, da en evt. irsk folkeafstemning i givet fald ikke vil kunne forsinke aftalens ikrafttrædelse, men det har også ført til spekulationer om, hvor lang tid, der må gå, før alle eller de fleste eurolande har tiltrådt aftalen. Desuden er det i dette afsnit, at det danske forbehold er nævnt (se uddybning i afsnit nedenfor).

Særlige problemstillinger i aftaleudkastet

- EU-Domstolen skal kontrollere landenes gennemførelse af den automatiske korrektionsmekanisme

Aftaleteksten lægger op til, at et land skal kunne anlægge sag ved Domstolen mod et andet land, hvis det første mener, at et andet har overtrådt aftalen. I modsætning til, hvad der i dag gælder inden for det "almindelige" EU-samarbejde, hvor både Kommissionen og EU-landene kan anlægge traktatkrænkelssager mod landene, er det op til de enkelte lande at anlægge sag for Domstolen. Det er muligt, at visse lande – evt. i forening - i fravær af en søgsmålsret for Kommissionen vil føle sig kaldet til at påtage sig denne opgave. Det må dog konstateres, at EU-landene historisk har været meget tilbageholdende med at anlægge sager mod hinanden ved Domstolen.

En sag kan indbringes for Domstolen, med henvisning til, at landet har undladt at indføre den korrektionsmekanisme, som automatisk skal udløses i tilfælde af en "*væsentlig afvigelse fra referenceværdien eller den tilpaningsli-*

*nie, der fører mod den*¹". Aftaleudkastet kommer dog ikke nærmere ind på, hvilke kriterier Domstolen kan lægge til grund for sin vurdering af, hvornår en sådan afvigelse er "væsentlig".

Endvidere indeholder aftaleudkastet ikke nogen selvstændige bestemmelser om sanktioner eller lign., hvis Domstolen skulle nå frem til, at et land har tilsidesat sine forpligtelser. Det fremgår alene af aftalen, at dommen er bindende, og at sagens parter skal træffe de foranstaltninger, der er nødvendige for at opfylde dommen. Om risikoen for at blive udstillet som dårlig betaler er tilstrækkelig for at presse landene til at overholde dommen, er uvist.

Det skal dog tilføjes, at korrektionsmekanismen understøtter de sanktionsmekanismer for eurolandene, der allerede findes i stabilitets- og vækstpagten.

- Kan man gøre brug af EU's institutioner i en aftale, der ikke gælder for alle EU-lande?

Der har været lidt diskussion af om, på hvilke betingelser det er muligt i en mellemstatslig aftale, som ikke omfatter alle EU-lande, at gøre brug af de EU-institutioner, som hører til EU-samarbejdet. Ikke mindst den britiske premierminister gav i forbindelse med topmødet udtryk for, at dette ikke skulle være muligt uden alle 27 EU-landes accept. . Generaldirektøren for Rådets Juridiske Tjeneste, Hubert Legal, har tilsyneladende afgivet forskellige meldinger om dette spørgsmål under drøftelserne i Det Europæiske Råd².

Det vil dog ikke være første gang i EU's historie, at et mellemstatsligt samarbejde uden for EU's traktater knyttes til EU's institutioner (det var fx tilfældet med Schengen-konventionen). Men det kan ikke helt udelukkes, at Storbritannien vil modsætte sig at finansiere det arbejde, der vedrører finanspagtens gennemførelse i EU's institutioner.

- Danmarks evt. deltagelse i Finanspagten

Aftalen er i første omgang rettet mod eurolandene, men udkastet åbner også mulighed for, at lande uden for euroen kan deltage i dele af den. Det drejer sig om Afsnit III og IV, som vedrører budgetdisciplinen og reglerne om økonomisk styring (economic governance). Reglerne om eurotopmøderne er forbeholdt de lande, der er med i euroen.

¹ "... significant deviations from the reference value or the adjustment path towards it", jf. aftalens artikel 3, stk. 2

² Artikel i Financial Times, den 17.-18. december 2012.

I forhold til Danmark indeholder aftalen en udtrykkelig henvisning til protokollen om euroforbeholdet³, hvilket betyder, at Danmark vil kunne deltage i aftalen med respekt af forbeholdet.

Spørgsmålet er herefter, hvilke dele af aftalen, Danmark evt. vil kunne tilslutte sig med respekt af euroforbeholdet. Denne vurdering forventes Justitsministeriet snarest at tage stilling til. Uanset udfaldet af denne juridiske vurdering kan man dog vanskeligt forestille sig, at Danmark kan gennemføre regler om budgetdisciplin "på forfatningsniveau eller lignende"⁴, som er en hovedbetingelse i korrektionsmekanismen. Om Danmark evt. vil kunne forhandle sig frem til en særlig ordning for deltagelse i denne del af finanspagten, som også er forenelig med euroforbeholdet, er et åbent spørgsmål.

Processen

I erklæringen fra topmødet den 9. december 2011 fremgår det, at en mellemstatslig aftale skal undertegnes senest i marts 2012 men gerne på en tidligere dato.

Derfor blev der hurtigt efter topmødet nedsat en 100 mand stor arbejdsgruppe bestående af repræsentanter fra hvert medlemsland, der skal arbejde videre med aftaleteksten. I arbejdsgruppen sidder landenes finans- eller økonomiminister, den faste repræsentant til EU og en juridisk ekspert samt repræsentanter fra Kommissionen og Europa-Parlamentet. Storbritannien deltager også i arbejdsgruppen som observatør. Denne gruppe har allerede haft et første møde, og næste møde følger i begyndelsen af januar. Arbejdsgruppens mål er helst at være færdig med hovedparten af forhandlingerne om aftaleteksten den 20. januar og i hvert fald før det næste topmøde mellem stats- og regeringscheferne, der finder sted den 30. januar 2012.

Europa-Parlamentets rolle

Til sidst kan det nævnes, at Europa-Parlamentet den 15. december udpegede tre MEP'ere, som skal følge arbejdet med aftaleudkastet. De tre er lederen af den liberale gruppe i Europa-Parlamentet, den tidligere belgiske statsminister Guy Verhofstadt, den tyske kristen-demokrat, Elmar Brok og Roberto Gualtieri fra den socialdemokratiske gruppe.

Europa-Parlamentet har ikke overraskende været utilfreds med, at det både i forhandlingerne af aftalen og i selve aftaleteksten ikke er synderligt involveret.

³ Protokol nr. 16.

⁴ The rules [...] shall be introduced in national binding provisions of a constitutional or equivalent nature" Jf. artikel 3, stk. 2 i aftalen.

Derfor er de tre repræsentanters analyse af den foreslåede aftaletekst efter det første møde i arbejdsgruppen da også, at indholdet kunne være opnået på bedre vis inden for den eksisterende traktats rammer gennem vedtagelse af almindelig sekundær lovgivning⁵.

Med venlig hilsen

Iben Schacke (3694)

Thomas Fich (3611)

⁵ Se pressemeddelelse fra Europa-Parlamentet den 20. december 2011:
<http://www.europarl.europa.eu/news/en/pressroom/content/20111219IPR34543/html/Eurozone-crisis-will-not-be-solved-by-rolling-back-the-EU>