
NOTAT

Til: Folketingets Europaudvalg J.nr.: 400.A.Jur.10-5; 400.A.jur.10;
400.A.1.
CC: Bilag:
Fra: Udenrigsministeriet og Økonomi- og Dato: 24. februar 2012
Indenrigsministeriet
Emne: Forholdet mellem det danske euroforbehold og Finanspagten.

På Det Europæiske Råds møde 9. december 2011 opnåede stats- og regeringscheferne for eurolandene enighed om at styrke de finanspolitiske regler gennem en ny finanspolitisk pagt ("Fiscal Compact"). Den endelige aftaletekst - "Traktat om Stabilitet, Samordning og Styring i den Økonomiske og Monetære Union" (i det følgende benævnt Finanspagten) - blev på et uformelt møde i Det Europæiske Råd den 30. januar 2012 godkendt af 25 medlemsstater (de nuværende medlemmer af EU, bortset fra UK og Tjekkiet) mhp. formel undertegnelse i margin af mødet i Det Europæiske Råd 1.-2. marts 2012.

Udenrigsministeriet har i samarbejde med Økonomi- og Indenrigsministeriet i dette notat vurderet forholdet mellem det danske euroforbehold og dansk deltagelse i Finanspagten. Fsva. de forfatningsretlige spørgsmål, som Danmarks ratifikation af finanspagten måtte give anledning til, herunder navnlig hvorvidt finanspagten indebærer overladelse af beføjelser som omtalt i grundlovens § 20, henvises til Justitsministeriets notat herom af 22. februar 2012.

1. Finanspagtens indhold og retlige karakter

Indhold

Finanspagten er forhandlet og vedtaget som en mellemstatslig aftale blandt de 17 EU-medlemsstater, der har euroen som valuta, og de øvrige EU-medlemsstater, der ønsker at deltage. Det skyldtes, at der ikke kunne opnås enighed om at gennemføre en ændring af EU-traktaterne.

Finanspagten er delvist opbygget som en såkaldt "tilvalgsmodel". Eurolandene er fødte deltagere i pagten, hvorimod ikke-eurolande kan vælge, om man vil deltage og - såfremt man deltager - hvilke dele af pagten, man specifikt ønsker at være omfattet af. Der er dog visse af pagtens bestemmelser, der eksplicit kun vedrører eurolande.

Indholdsmæssigt består Finanspagten af flere dele. Først og fremmest indeholder pagten forskellige substantielle forpligtelser, som skal bidrage til at realisere pagtens overordnede formål om at fremme budgetdisciplin gennem en finanspolitisk aftale, at styrke samordningen af de deltagende staters økonomiske politikker, og at forbedre styringen i euroområdet, for

derved at støtte opnåelsen af Den Europæiske Unions mål om bæredygtig vækst, beskæftigelse, konkurrenceevne og social samhørighed. Visse bestemmelser i pagten udgør dermed yderligere substansforpligtelser ift. de forpligtelser, som følger af EU-retten, hvorimod andre bestemmelser har til hensigt at fastlægge de kontraherende stater politiske ageren inden for rammerne af EU-samarbejdet. Blandt finanspagtens mest centrale bestemmelser er balancereglen (art. 3) og den dertil knyttede domstolskontrol og bødebestemmelse (art. 8), de budgetmæssige og økonomiske partnerskabsprogrammer (art. 5) samt den større automatik i underskudsproceduren for eurolande (art. 7). Specifikke elementer i Finanspagten vil blive diskuteret yderligere nedenfor under punkt 3 om euroforbeholdets betydning for dansk tilslutning til Finanspagten. Herudover indeholder pagten indledende og afsluttende bestemmelser, som bl.a. fastlægger pagtens relation til og samspil med EU-retten (art. 1 og 2), de nærmere regler for hvem, der kan tilslutte sig hvilke dele af pagten og under hvilke vilkår (art. 14 og 15), samt at der senest inden fem år efter datoen for finanspagtens ikrafttrædelse skal tages de nødvendige skridt med henblik på at indarbejde finanspagtens indhold i EU's retlige rammer (art. 16).

Finanspagtens retlige status

Pagten er udarbejdet som en mellemstatslig aftale uden for EU-traktaternes rammer. Til trods for, at det kun er EU-lande, som kan deltage i pagten, er pagten juridisk set ikke en EU-retsakt, men en folkeretlig aftale. Forholdet til og samspillet med EU-retten er imidlertid et afgørende karakteristikum ved pagten, hvilket er reflekteret i både pagtens opbygning og indhold. Pagtens grundlæggende forhold til EU-retten er fastlagt i artikel 2, hvor det er bestemt, at pagten skal anvendes og fortolkes i overensstemmelse med de traktater, der danner grundlag for Den Europæiske Union, især art. 4, stk. 3, i Traktaten om Den Europæiske Union, og med EU-retten i øvrigt. Det fremgår specifikt af art. 2, stk. 2, at pagten ikke finder anvendelse i det omfang, den måtte stride mod EU-retten. Med denne bestemmelse slås dermed fast, at pagten ikke kan ændre på EU-landenes juridiske rettigheder og pligter inden for EU-traktaternes rammer. Det præciseres også, at pagten ikke gør indgreb i Unionens beføjelser til at handle inden for den økonomiske union.

I artikel 3 fremhæves særskilt, at budgetbalancereglen gælder for de kontraherende stater ud over og med forbehold af deres forpligtelser i henhold til EU-retten. Herudover er der flere steder i pagten henvisninger til EU-retlige kriterier og principper, herunder definitioner og procedurer, som de kontraherende stater har valgt skal finde anvendelse ved gennemførelse af finanspagten.

Det nære sammenhæng med EU-samarbejdet inden for EU-traktaterne understreges endvidere af, at de kontraherende stater "låner" EU-institutionerne til udførelse af visse opgaver. Denne opgavevaretagelse er tilrettelagt på en sådan måde, at pagtens mellemstatslige karakter respekteres. Rådssekretariatet fungerer som depositar for pagten; Kommissionen tildeles en forberedende rolle ift. forskellige aspekter af pagten (f.eks. skal Kommissionen give en uafhængig vurdering af, hvorvidt pligten til at indføre balancereglen i national ret er overholdt, jf. art. 8; ligesom Kommission skal stille forslag til udformningen af de fælles principper for

korrektionsmekanismen, jf. art 3, stk. 2); EU-domstolen udpeges som tvistbilæggelsesorgan i overensstemmelse med artikel 273 TEUF.

Endelig indeholder pagten en hensigtserklæring i artikel 16 om senest fem år fra pagtens ikrafttrædelse at tage de nødvendige skridt med henblik på at indarbejde pagtens indhold i Den Europæiske Unions retlige rammer. Dette skal ske på grundlag af en vurdering af erfaringen med dens gennemførelse.

2. Det danske euroforbehold m.v.

Den Økonomiske og Monetære Union (ØMU'en) består af tre faser. Tredje fase af ØMU'en trådte i kraft den 1. januar 1999 for 11 EU-lande og indebærer fastlåsning af omvekslingsforholdet mellem de deltagende valutaer, indførelse af fælles valuta (euroen), som erstatter de nationale valutaer, en fælles pengepolitik, der varetages af Det Europæiske System af Centralbanker, samt en fælles valutapolitik, der er Rådets ansvarsområde. Hertil kommer en styrkelse af samordningen af den økonomiske politik.

Danmark har med Edinburgh-afgørelsen fra 1992 meddelt de andre EU-lande, at Danmark ikke deltager i ØMU'ens tredje fase. Konsekvenserne heraf blev i bilag 1, afsnit B, stk. 2 og 3, til Edinburgh-afgørelsen beskrevet på følgende måde:

2. Danmark vil derfor ikke deltage i ordningen med en fælles valuta og vil ikke være bundet af de regler vedrørende økonomisk politik, som kun gælder for medlemsstater, der deltager i tredje fase af Den Økonomiske og Monetære Union, og det vil bevare sine nuværende beføjelser med hensyn til pengepolitik i henhold til danske love og forskrifter, herunder Danmarks Nationalbanks beføjelser i pengepolitiske anliggender.

3. Danmark vil deltage fuldt ud i anden fase af Den Økonomiske og Monetære Union og vil fortsat deltage i valutasamarbejdet inden for EMS.

I EU-traktaterne har Danmark på grundlag af Edinburgh-afgørelsen fået en undtagelse (det såkaldte euro-forbehold), der er fastsat ved en protokol om visse bestemmelser vedrørende Danmark (den danske ØMU-protokol). Forbeholdet fremgår i dag af Lissabontraktatens protokol nr. 16 om visse bestemmelser vedrørende Danmark. Det nærmere indhold er fastlagt i art.1 i protokollen:

På baggrund af den danske regerings meddelelse til Rådet af 3. november 1993 har Danmark en undtagelse. Virkningen af denne undtagelse er, at alle artikler og bestemmelser i traktaterne og statuten for ESCB og ECB, hvori der henvises til en dispensation, vil gælde for Danmark.

TEUF artikel 139, stk. 1, fastsætter, at medlemsstater, med hensyn til hvilke Rådet ikke har truffet afgørelse om, at de opfylder de nødvendige betingelser for indførelse af euroen, benævnes "medlemsstater med dispensation". Stk. 2 indeholder en opregning af traktatbestemmelser, der ikke gælder for medlemsstater med dispensation, ligesom stk. 2 in fine

fastsætter, at ”medlemsstater” i de nævnte traktatbestemmelser skal forstås som medlemsstater, der har euroen som valuta. Herudover indeholder stk. 3 regler om anvendelsen af statuten for ESCB og ECB for medlemsstater med dispensation, mens stk. 4 fastsætter regler om stemmerettighederne for de medlemmer af Rådet, der repræsenterer medlemsstater med dispensation.

Udover de traktatbestemmelser, der er opregnet i TEUF artikel 139, stk. 2, indeholder bl.a. TEUF artikel 136 og 137 specifikke bestemmelser for de medlemsstater, der har euroen som valuta. TEUF artikel 136 omhandler samordning og overvågning af eurolandenes budgetdisciplin og økonomisk-politiske retningslinjer, mens artikel 137 drejer sig om møder mellem finansministrene i eurogruppen.

Da Danmark ikke har euroen som valuta, har den danske undtagelse også virkning i forhold til bestemmelserne i artikel 136 og 137.

For så vidt angår en ophævelse af undtagelsen, følger det af pkt. 2 og 3 i den danske ØMU-protokol, at proceduren i TEUF artikel 140, stk. 2, om ophævelse af dispensation kun vil blive indledt på Danmarks anmodning. I tilfælde af, at undtagelsen ophæves, finder bestemmelserne i protokollen ikke længere anvendelse.

3. Euroforbeholdets betydning for dansk tilslutning til finanspagten

Det danske euroforbehold er defineret som en begrænsning af Danmarks deltagelse i visse dele af det økonomiske og monetære samarbejde inden for EU-traktaterne. Det drejer sig om de dele af samarbejdet, der angår den fælles valuta, jf. pkt. 2. Dansk deltagelse i finanspagten vil dermed ikke være i strid med euroforbeholdet, fordi finanspagten er en folkeretlig aftale uden for EU-traktaterne.

Visse af Finanspagtens bestemmelser skal udmøntes efterfølgende. Danmark vil ifm. ratifikationen af Finanspagten afgive en erklæring, der præciserer, at Danmark ikke i medfør af Finanspagten er folkeretligt bundet, såfremt udmøntningen måtte ske i EU-retsakter, der alene omfatter eurolande.

Det spørgsmål kan rejses, om euroforbeholdet - ud fra et såkaldt forudsætnings synspunkt - kan siges at have en bredere rækkevidde end selve EU-samarbejdet. En sådan forudsætning om bredere rækkevidde ville indebære, at Danmark som følge af euroforbeholdet ikke kunne deltage i et folkeretligt samarbejde om forpligtelser, som – hvis forpligtelserne havde været EU-retlige – ville have været omfattet af forbeholdet. En sådan forudsætning fremgår hverken direkte eller indirekte af Edinburgh-afgørelsen eller af forbeholdet som fastlagt i protokol 16 til Lissabontraktaten.

I forhold til Finanspagten er spørgsmålet alene relevant, såfremt de bestemmelser, som Danmark har mulighed for at deltage i, indholdsmæssigt svarede til forpligtelser, som - hvis de

havde været EU-retlige - ville have været omfattet af forbeholdet. Det bemærkes i denne sammenhæng, at euroforbeholdet som beskrevet ovenfor under pkt. 2 har et klart defineret indhold. Det danske euroforbehold består i, at Danmark – ligesom de øvrige ikke-eurolande – ikke deltager i den fælles valuta (euroen), ikke har overladt visse beføjelser til Den Europæiske Centralbank ift. pengepolitik og ikke deltager i den fælles pengepolitik, samt ikke deltager i visse dele af det økonomiske samarbejde i EU, herunder pålæg og sanktioner i form af deponeringer og bøder i tilfælde af manglende efterlevelse af henstillinger under Stabilitets- og Vækstpagten. Ingen af de bestemmelser i Finanspagten, som Danmark kan deltage i, svarer indholdsmæssigt til de bestemmelser i EU-traktaterne, som er omfattet af euroforbeholdet. Selv hvis der måtte være en evt. forudsætning om en bredere rækkevidde, kan dansk deltagelse i finanspagten således ikke være i strid med euroforbeholdet.

Til konklusionen kan tilføjes den nærmere begrundelse ift. visse centrale elementer i pagten:

- **Balancereglen:** Finanspagtens artikel 3, stk. 1, indeholder en række krav til de kontraherende staters økonomiske politik. Kravene udgør et mere restriktivt finanspolitisk regime end det, der følger af Stabilitets- og Vækstpagten, og som Danmark allerede er bundet af inden for disse rammer. Balancereglen har således et indhold, som ikke er omfattet af forbeholdets materielle afgrænsning, ligesom balancereglens indhold også ville kunne være blevet vedtaget inden for EU-traktaterne uden at stride mod euroforbeholdet. Eftersom balancereglen har et indhold, som ikke berøres af forbeholdet, vil pligten i artikel 3, stk. 2, til at omsætte balancereglen til national ret i sagens natur heller ikke berøres af forbeholdet.
- **Domstolsprøvelse:** EU-domstolen har i henhold til Finanspagtens artikel 8, stk. 1, kompetence til at pådømme, om en kontraherende stat har undladt at opfylde pligten i artikel 3, stk. 2. Eftersom euroforbeholdet ikke har betydning for dansk tilslutning til balancereglen eller pligten til at omsætte reglen i national ret, vil beslutningen om at lade overholdelsen af artikel 3, stk. 2, være undergivet domstolsprøvelse heller ikke være berørt af forbeholdet.
- **Bødebestemmelsen:** Ifølge Finanspagtens artikel 8, stk. 2, har EU-Domstolen kompetence til at pålægge økonomiske sanktioner, hvis et land, som er blevet dømt i henhold til art. 8, stk. 1, ikke har foretaget det nødvendige for at opfylde EU-Domstolens dom. Eftersom euroforbeholdet ikke har betydning for dansk deltagelse i art. 8, stk. 1, vil deltagelse i en bødebestemmelse for manglende overholdelse af en dom afsagt i henhold til denne bestemmelse, på tilsvarende vis ikke være berørt af forbeholdet. Det bemærkes, at Finanspagtens bødebestemmelse indholdsmæssigt er anderledes end bødebestemmelsen i TEUF art. 126, stk. 11, som Danmark ikke deltager i som følge af euroforbeholdet. Denne bestemmelse angår alene Rådets adgang til at pålægge bøder for manglende efterlevelse af Rådets henstillinger og pålæg inden for underskudsproceduren i artikel 126.
- **Indarbejdelse af Finanspagtens bestemmelser i EU-retten:** Det fremgår af Finanspagtens artikel 16, at deltagerlandene inden fem år skal tage de nødvendige skridt i

overensstemmelse med traktaten om Den Europæiske Union og traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde med henblik på at indarbejde Finanspagtens indhold i Den Europæiske Unions retlige rammer. Indholdet af den forudsete traktatændring skal fastlægges på grundlag af en vurdering af erfaringen med pagtens gennemførelse. Det er på den baggrund ikke muligt på nuværende tidspunkt at vurdere forholdet mellem euroforbeholdet og en fremtidig traktatændring. Denne vurdering vil tidligst være mulig og relevant, når resultatet af den i artikel 16 annoncerede vurdering foreligger. Det bemærkes i denne sammenhæng, at indarbejdelse af Finanspagten i EU-traktaterne under alle omstændigheder vil forudsætte gennemførelse af en traktatændringsprocedure med tilslutning fra alle EU-medlemslande.

Det må på denne baggrund vurderes, at deltagelse i Finanspagten ikke strider mod euroforbeholdet.

Udenrigsministeriet/Økonomi- og Indenrigsministeriet