
FOLKETINGET



Europaudvalget, Finansudvalget,

EU-konsulenten

EU-note

Til: Udvalgenes medlemmer

Dato: 20. november 2015

EU-Kommissionen: Plan for ØMU'ens nærmeste fremtid

Sammenfatning

Europa-Kommissionen udsendte den 21. oktober 2015 en pakke af initiativer, som i løbet af de næste to år skal være med til at udbygge ØMU'en, så den bliver mere robust over for økonomiske kriser og forbedrer EU-landenes konkurrenceevne. Kommissionen foreslår bl.a. at oprette et system af nationale konkurrenceevneråd og et rådgivende europæisk finanspolitisk råd, som skal understøtte en bedre styring af økonomien i EU. Derudover foreslår Kommissionen en modernisering af det europæiske semester, en styrket repræsentation af euroen i internationale samarbejdsfora samt en udbygning af bankunionen med en fælles europæisk indskydergarantiordning. Endelig skal den udbyggede ØMU forankres bedre demokratisk.

Europa-Kommissionen udsendte den 21. oktober 2015 en meddelelse om, hvordan EU i løbet af de næste to år kan udbygge den økonomisk monetære union, så den bliver mere robust over for økonomiske kriser og forbedrer EU-landenes konkurrenceevne¹. Kommissionens udspil udgør første etape af en mere langsigtet vision for udbygningen af en stærkere økonomisk monetær union, som blev fremsat i juni 2015 af formændene for EU-Kommissionen,

¹ Kommissionen fremlagde den 21. oktober en samlet pakke om styrkelsen af den økonomisk monetære union bestående af en meddelelse Kom(2015)600 og tre forslag om oprettelsen af nationale konkurrenceevneråd og styrkelsen af euroens eksterne repræsentation – Kom(2015)601, Kom(2015)602 og Kom(2015)603.

Det Europæiske Råd, Den Europæiske Centralbank, Eurogruppen og Europa-Parlamentet².

Kommissionen foreslår med sit nye udspil en række tiltag, som vil blive gennemgået nedenfor. Det drejer sig f.eks. om oprettelsen af nationale konkurrenceevneråd og et rådgivende europæisk finanspolitisk råd, som skal understøtte en bedre styring af økonomien i EU samt en modernisering af det europæiske semester. Derudover stiller Kommissionen forslag om en styrket repræsentation af euroen i internationale samarbejdsfora såsom IMF samt en udbygning af bankunionen med en fælles europæisk indskydergarantiordning. Endelig foreslår Kommissionen en styrket demokratisk forankring af det udbyggede økonomiske samarbejde.

Spørgsmålet om ØMU'ens fremtid drøftes af EU-landenes stats- og regeringschefer på EU-topmødet den 19.-20. december 2015.

Fempræsidentrapporten

De fem formænd for EU-Kommissionen, Det Europæiske Råd, Den Europæiske Centralbank, Eurogruppen og Europa-Parlamentet foreslår, at udbygningen af ØMU'en skal ske i tre etaper. Første etape blev påbegyndt den 1. juli 2015 og afsluttes den 30. juni 2017 og foregår på baggrund af de eksisterende EU-traktater.

Anden etape skal indledes herefter, men først efter at der i 2016 har været afholdt høringer af bl.a. Europa-Parlamentet og de nationale parlamenter. Tredje etape skal ifølge planen indledes senest i 2025, men fempræsidentrapporten oplyser ikke, hvad formålet er med denne sidste etape.

I. Bedre redskaber til økonomisk styring

Kommissionen mener, at det stadig er nødvendigt at forbedre styringen af den økonomiske politik i EU. Styringen af den økonomiske politik i EU blev ellers væsentligt styrket i kølvandet på den økonomiske og finansielle krise. Det skete navnlig med vedtagelsen af sixpacken³ og twopacken⁴ i henholdsvis 2011 og 2013, som strammede op på regelsættet i EU's Stabilitets- og Vækstpagt, som skal sikre sunde offentlige finanser i EU-landene⁵. Med sixpacken indførte man dog samtidig en procedure for makroøkonomiske uba-

² Gennemførelse af Europas Økonomiske og Monetære Union, rapport aflagt af Jean-Claude Juncker den 22. juni 2015 -

³ Europa-Parlamentets og Rådets forordning nr. 1176/2011.

⁴ Europa-Parlamentets og Rådets forordning nr. 473/2013.

⁵ EU's stabilitets- og vækstpagt trådte i kraft i 1999 sammen med indførelsen af euroen, men er blevet revideret siden. Pagten skal bl.a. sikre en samordning af EU-landenes finanspolitikker, og at EU-landene overholder traktatens krav om ikke at have underskud på de offentlige finanser på mere end 3 pct. af BNP eller en offentlig gæld på mere end 60 pct. af BNP.

lancer med henblik på også at forebygge eller korrigere andre ubalancer i EU-landene end dem, som vedrører de offentlige finanser⁶.

Bedre opfølgning på sager om makroøkonomiske ubalancer

Kommissionen foreslår, at EU skal forbedre procedurerne for behandlingen af sager om landes makroøkonomiske ubalancer. Især skal der ifølge Kommissionen sikres bedre opfølgning i forbindelse med håndteringen af et lands specifikke udfordringer, hvis det konstateres, at landet har en uforholdsmæssig stor makroøkonomisk ubalance⁷. Bl.a. vil Kommissionen tage den korrigerende del af ubalancedeciduren i brug i særligt alvorlige tilfælde. Det er hidtil ikke sket i et eneste tilfælde. Derudover vil Kommissionen skabe mere gennemsigtighed i forbindelse med sine afgørelser under proceduren. Kommissionen vil bl.a. offentliggøre et kompendium, som samler alle relevante oplysninger om gennemførelsen af proceduren på ét sted. Endelig foreslår Kommissionen, at der i højere grad tages hensyn til spørgsmål, der er relevante for euroområdet som helhed i forbindelse med gennemførelsen af proceduren.

Proceduren for makroøkonomiske ubalancer

Proceduren blev indført i 2011 med vedtagelsen af sixpacken. Den skal navnlig forebygge og korrigere makroøkonomiske ubalancer, der potentielt kan have afsmittende virkninger i andre medlemsstater. Hvis EU-kommissionen vurderer, at der er store makroøkonomiske ubalancer i et land, kan Rådet pålægge landet at gennemføre tiltag, der sigter på at rette op på ubalancerne inden for en given tidsramme. I sidste ende kan et euroland blive pålagt sanktioner, hvis det ikke lever op til henstillinger fra Rådet.

System af nationale konkurrenceevneråd

Kommissionen foreslår som noget nyt, at styringen af den økonomiske politik i EU fremover skal understøttes af rådgivning fra et system af nationale konkurrenceevneråd og et uafhængigt europæisk finanspolitisk råd.

⁶ De 14 indikatorer, som Kommissionen har fokus på i ubalancedeciduren, viser bl.a. udviklingen i betalingsbalancens løbende poster, huspriser, eksportmarkedsandele eller de nominelle lønomkostninger.

⁷ I 2012 gennemførte kommissionen en analyse af dansk økonomi. Det blev vurderet, at Danmark oplevede makroøkonomiske ubalancer, især mht. husholdningernes gæld og konkurrenceevnen. Disse ubalancer blev dog ikke bedømt uforholdsmæssige store, og der blev derfor ikke åbnet en procedure mod Danmark.

Kommissionen henstiller derfor til EU-landene, at de hver især opretter et nationalt konkurrenceevneråd⁸, som kan bistå med uafhængig rådgivning om landenes konkurrenceevne og konkurrenceevnerelaterede reformer⁹. Rådene skal i den forbindelse også skele til euroområdet og EU's samlede målsætninger. Konkurrenceevnerådene skal overvåge og rådgive om alle politikker, som kan have betydning for udviklingen i et lands konkurrenceevne. Ifølge Kommissionen kan Rådene f.eks. bidrage med råd til de nationale processer for løndannelsen. Kommissionen understreger, at formålet med dette hverken er at gribe ind i selve løndannelsesprocessen, blande sig i arbejdsmarkedets parters arbejde eller ensrette de nationale lønsystemer.

Uafhængigt europæisk finanspolitisk råd

Endelig foreslår Kommissionen, at EU skal oprette et uafhængigt rådgivende europæisk finanspolitisk råd. Det europæiske finanspolitiske råd skal vurdere landenes efterlevelse af de fælles finanspolitiske regler samt rådgive om gennemførelsen af EU's finanspolitiske regelsæt. Navnlig skal rådet holde øje med, at der ikke sker grove tilsidesættelser af EU's regler på området, samt at den finanspolitiske kurs i såvel euroområdet som i de enkelte eurolande er hensigtsmæssig. Det finanspolitiske råd skal samtidig bidrage til, at der kan sættes en passende samlet finanspolitisk kurs for euroområdet.

Rådet skal formentligt først og fremmest beskæftige sig med udviklingen i eurolandene. Men det er ikke helt utvetydigt, da Rådet også skal evaluere gennemførelsen af EU's finanspolitiske regelsæt, som jo gælder for alle 28 EU-lande.

Rådet udpeges af Kommissionen og skal bestå af fem anerkendte eksperter. Det er ikke helt klart, hvordan uafhængigheden af Kommissionen sikres, når medlemmerne skal udpeges af Kommissionen.

II. Et moderne europæisk semester

Kommissionen foreslår også en revision af det europæiske semester, som er betegnelsen for den samordning, der foregår af EU-landenes økonomiske politikker i årets første seks måneder. Semesteret blev vedtaget i 2010 bl.a. for at anspore EU-landene til at gennemføre de nødvendige økonomiske reformer i kølvandet på den finansielle og økonomiske krise.

Det seneste europæiske semester blev indledt den 18. november 2015 med offentliggørelsen af Kommissionens årlige vækstundersøgelse for 2016.

⁸ Henstillingen er som udgangspunkt rettet til de 19 eurolande, men de øvrige 9 EU-lande henstilles samtidig at oprette tilsvarende organer.

⁹ Se Kommissionen forslag til henstilling om oprettelsen af et system af nationale konkurrenceevneråd i Kom(2015)601 af 21. oktober 2015.

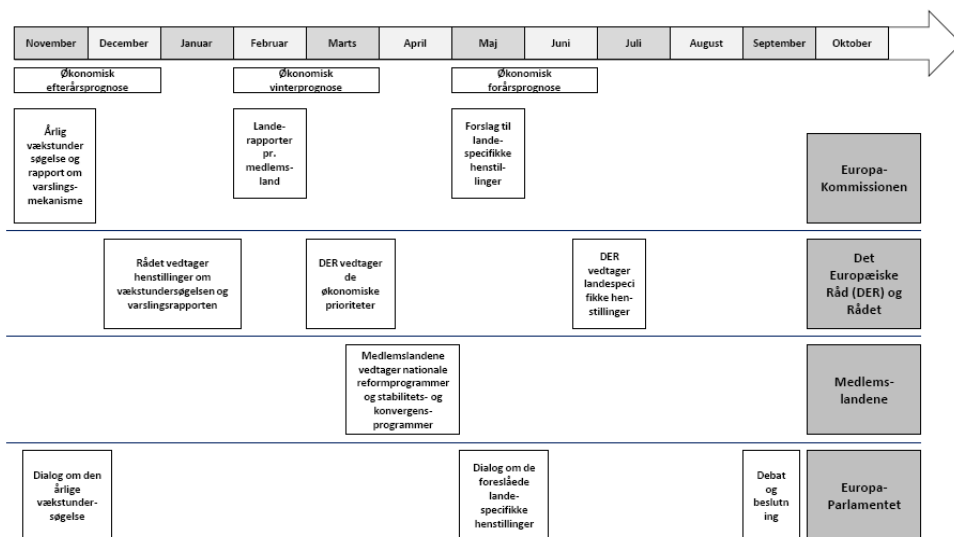
Taget overordnede europæiske hensyn

Kommissionen foreslår, at det europæiske semester fremover skal tage bedre hensyn til den *overordnede europæiske dimension* og ikke kun se på landespecifikke problemer. Kommissionen lægger op til, at EU fremover opdeler semestret i to faser, hvor første fase vil have fokus på den finanspolitiske og økonomiske situation i euroområdet som helhed, mens den anden fase handler om de landespecifikke anbefalinger. På den måde kan EU-landene i deres landespecifikke tiltag tage bedre hensyn til euroområdets samlede interesser.

Taget sociale og beskæftigelsesmæssige hensyn

Kommissionen foreslår også, at det europæiske semester skal fokusere mere på hensynet til beskæftigelsen og sociale hensyn. Det er allerede sket ved at tilføje tre indikatorer om henholdsvis erhvervsfrekvens, ungdomsarbejdsløshed og langtidsledighed til de 11 nøgleindikatorer i resultattavlen, som anvendes i forbindelse med Kommissionens undersøgelse af, om der i EU-landene er makroøkonomiske ubalancer. Kommissionen opfordrer samtidig EU-landene til i højere grad at inddrage arbejdsmarkedets parter i forbindelse med udarbejdelsen af de nationale reformprogrammer, som EU-landene sender til Kommissionen i marts-april¹⁰.

Europæisk semester for samordning af politikker



¹⁰ De nationale reformprogrammer redegør for de tiltag, som landene har taget for at efterleve de landespecifikke anbefalinger som opfølgning på det nationale reformprogram og konvergensprogrammet fra det foregående år.

Mere brug af benchmarks

Kommissionen foreslår derudover, at EU i højere grad gør brug af benchmarks inden for det europæiske semester for at tilskynde EU-landene til at gennemføre de nødvendige strukturreformer. Kommissionen foreslår i den forbindelse, at man fra 2016 foretager benchmarking og tværgående analyser inden for områder som arbejdsmarkedet, konkurrenceevne, erhvervmiljø og offentlig forvaltning samt visse aspekter af skattepolitikken.

Strukturfonde skal understøtte reformer

Endelig foreslår Kommissionen, at EU skal gøre bedre brug af de europæiske struktur- og investeringsfonde til at understøtte reformer, som fremgår af de landespecifikke henstillinger til EU-landene¹¹. Gennemførelsen af reformer i EU-landene vil også blive understøttet gennem andre EU-støtteprogrammer inden for de respektive politikområder, ligesom Kommissionen gennem sin strukturreformtjeneste vil tilbyde teknisk bistand til EU-lande, som efterspørger det i forbindelse med eksempelvis håndteringen af en makroøkonomisk ubalance.

III. Eurozonens eksterne repræsentation

Kommissionen foreslår, at der skal være en mere ensartet ekstern repræsentation for euroområdet i forskellige internationale fora såsom IMF. Eurolandenes økonomier er inden for de seneste år blevet knyttet stadig tættere sammen gennem bl.a. det europæiske semester, sixpacken, twopacken og finanspagten. Men denne øgede integration er stadig ikke slået igennem i forhold til euroområdet's eksterne repræsentation.

Der er ganske vist inden for de seneste år gjort fremskridt med hensyn til at samordne eurolandenes holdninger i IMF, men der er ifølge Kommissionen stadig brug for yderligere tiltag, før eurolandene taler med én samlet stemme. Kommissionen foreslår derfor, at eurolandene skal have en samlet repræsentation i IMF senest i 2025. Det skal være formanden for eurogruppen som repræsenterer eurolandene¹². Kommissionen forudser dog, at indførelsen af en samlet ekstern repræsentation i IMF kommer til at ske i etaper, formentligt

¹¹ De landespecifikke anbefalinger vedtages af Rådet på forslag af Kommissionen og afslutter det europæiske semester i juni. Et eksempel på landespecifikke henstillinger er da Rådet i 2015 henstillede til Danmark at lempe restriktionerne for placering af butikker samt træffe yderligere foranstaltninger til at fjerne de resterende hindringer, der skyldes godkendelses- og autorisationsordningerne i bygge- og anlægsbranchen.

¹² Se Kom(2015)603, Forslag til Rådets afgørelse om indførelsen af en samlet repræsentation for euroområdet i Den internationale valutafond (IMF).

startende med observatørstatus i IMF's bestyrelse. Hvor langt man kommer med euroområdet eksterne repræsentation vil dog også afhænge af, hvilken status IMF's medlemslande er villige til at give euroområdet.

Endelig lægger Kommissionen op til, at eurolandene skal samordne deres holdninger om alle anliggender af betydning for euroområdet forud for møder i IMF's bestyrelse og IMF's Råd af centralbankchefer. Det skal bl.a. ske gennem vedtagelsen af fælles erklæringer om disse spørgsmål.

IV. Mere bankunion

Også EU's styrkede samarbejde inden for den finansielle sektor eller bankunionen er ifølge Kommissionen et vigtigt led i opbygningen af en mere robust økonomisk monetær union¹³. Store dele af EU's bankunion er allerede på plads. EU har i foråret 2015 vedtaget et fælles europæisk system til afvikling af nødlidende banker samt et fælles europæisk banktilsyn for ca. 6.000 banker i eurozonen, der skal sørge for, at der ikke kommer alvorlige kriser i den europæiske banksektor.

Europæisk indskydergaranti

Kommissionen foreslår, at EU nu tager næste skridt i opbygningen af bankunionen og indfører en fælles europæisk indskydergarantiordning, som kan garantere europæiske bankkunders indeståender i tilfælde af bankkrak. Kommissionen ønsker på lang sigt en fuldt dækkende europæisk indskydergarantiordning, som er uafhængig af de enkelte stater, men foreslår som et første skridt en ordning, som bygger på "genforsikring" af de eksisterende nationale indskydergarantiordninger. Ordningen vil være obligatorisk for alle eurolande og åben for de ni EU-lande uden for euroen. Kommissionen ventes at fremsætte selve lovgivningsforslaget den 24. november 2015.

Gennemførelse af resten af bankunionen

Kommissionen ventes også at fremsætte en meddelelse om gennemførelsen af bankunionen den 24. november samtidig med forslaget om en europæisk indskydergarantiordning. Hvad meddelelsen præcis kommer til at handle om, vides ikke. Men måske den handler om nogle af de spørgsmål, som endnu er uafklarede

¹³ Danmark har endnu ikke meddelt, om vi vil deltage i bankunionen.

EU-landene mangler f.eks. stadig at blive enige om den offentlige brofinansiering til den fælles afviklingsfond, indtil den råder over tilstrækkelige midler fra banksektoren selv, samt om etableringen af den permanente offentlige bagstopper for fonden, som efter planen skal være på plads i 2024. Det overvejes her at bruge eurolandenes fælles lånefacilitet ESM som bagstopper.

Endelig mangler flere EU-lande stadig at gennemføre både direktivet om afvikling af nødlidende banker og direktivet om opbygningen af nationale indskydergarantiordninger samt at ratificere den mellemstatslige aftale om den fælles afviklingsmekanisme¹⁴.

V. Parlamentarisk kontrol med det styrkede økonomiske samarbejde

Der er ifølge Kommissionen behov for øget demokratisk forankring, hvis EU-landene beslutter at tage skridt i retning af et tættere økonomisk samarbejde i EU. Der er dog allerede vedtaget en række tiltag de seneste år, som involverer især Europa-Parlamentet, men også de nationale parlamenter, der som ansvarlige for vedtagelsen af EU-landenes finanslove, har et vigtigt lod i samarbejdet om den økonomiske politik i EU.

Bl.a. sikrer Two-packen fra 2013, at Europa-Parlamentet inddrages behørigt i det europæiske semester. Parlamentet kan f.eks. invitere formændene for Rådet, Det Europæiske Råd eller Kommissionen til samråd i Parlamentets økonomiudvalg for at drøfte budgetsituationen og udsigterne for euroområdet som helhed. Men two-packen giver også nationale parlamenter ret til at indkalde en EU-kommissær for at præsentere Kommissionens holdning til et lands finanslovsforslag eller en henstilling fra Kommissionen vedrørende landets uforholdsmæssige store offentlige budgetunderskud¹⁵.

Hvad foreslår Kommissionen?

Kommissionen foreslår dog yderligere tiltag for at styrke den demokratiske forankring af det økonomiske samarbejde. Bl.a. tilbyder Kommissionen at stille op i Europa-Parlamentet både før og efter offentliggørelsen af Kommis-

¹⁴ Pr. 19. oktober 2015 var direktivet om afvikling af nødlidende banker endnu ikke eller kun delvist gennemført i 12 EU-lande, mens direktivet om indskudsgarantiordninger end nu ikke eller kun delvist var gennemført af 18 EU-lande. Den mellemstatslige aftale er endnu ikke ratificeret af 13 medlemsstater.

¹⁵ Hvert år senest den 15. oktober forelægger eurolandene Kommissionen og Eurogruppen et udkast til budgetplan for det kommende år. Kommissionen vedtager derefter en udtalelse om landenes budgetudkast. Se Kommissionens udtalelse for 2016 budgetplanerne:

http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6067_da.htm

sionens årlige vækstundersøgelse i november, for at diskutere EU's overordnede økonomisk-politiske udfordringer med Parlamentet samt sine forslag til prioriteter og generelle politikanbefalinger til EU-landene.

Også i både Europa-Parlamentet og mange nationale parlamenter er der foregået en livlig drøftelse af, hvorledes det tættere økonomiske samarbejde forankres demokratisk. Senest har Parlamentet i juni 2015 foreslået, at man formaliserer parlamentets kontrolrolle i det europæiske semester gennem en interinstitutionel aftale¹⁶. Folketingets Europaudvalg foreslog i januar 2014 bl.a., at nationale parlamenter etablerer et nationalt semester, så der bliver ført demokratisk kontrol med regeringernes input til det europæiske semester.

Parlamentarisk kontrol med EU i to hastigheder?

Et af de mere vidtgående forslag i debatten kommer fra den tidligere chef for Rådets juridiske tjeneste, Jean Claude Piris, som har foreslået at oprette en særlig parlamentarisk forsamling kun bestående af parlamentarikere fra de 19 eurolande til at stå for kontrollen med det forstærkede økonomiske samarbejde mellem eurolandene¹⁷. Forslaget blev lanceret i forbindelse med et forslag fra Piris om at etablere et EU i to hastigheder, hvor Eurolandene går foran de øvrige EU-lande med et tættere økonomisk og politisk samarbejde.

Europa-Parlamentet er selvsagt ikke begejstret for Piris' forslag, da Parlamentet anser sig selv for at være euroens parlament. I stedet har tidligere portugisisk EU-kommissær, Antonio Vitorino, foreslået, at der i Europa-Parlamentet oprettes et særligt underudvalg for euroen, som skal stå for den demokratiske kontrol.

Hvad skal der ske i 2. etape af udbygningen af ØMU'en?

Kommissionen siger kun meget lidt konkret om, hvad der skal ske i forbindelse med 2. etape af planen om at udbygge ØMU'en. Kommissionen foreslår dog i generelle vendinger, at 2. etape kan bruges til at aftale mere vidtrækkende foranstaltninger, som vil indebære mere suverænitetdeling og større solidaritet. Kommissionen løfter ikke sløret for, hvad den mere konkret agter at foreslå, da det lang fra er sikkert, hvad EU-landene er parate til?

I stedet for lover Kommissionen, at den vil foretage omfattende konsultationer af relevante høringsparter, inden den fremlægger mere konkrete forslag.

¹⁶ Europa-Parlamentet vedtog den 24. juni 2015 den såkaldte Beres-betænkning om rammerne for økonomisk styring i EU – A8-0190/2015..

¹⁷ The Future of Europe – Towards a Two-Speed EU - af Jean-Claude Piris, 2011.

Kommissionen vil med det mål for øje offentliggøre en hvidbog i foråret 2017, som skitserer, hvilke skridt der er nødvendige for at færdiggøre ØMU'en senest i 2025. Hvidbogen vil blive udarbejdet i samarbejde med formændene for de øvrige EU-institutioner. Kommissionen vil dog allerede i 2016 indlede høringer af borgere, interesseorganisationer, arbejdsmarkedets parter, Europa-Parlamentet og nationale parlamenter. Kommissionen vil også i 2016 nedsætte en ekspertgruppe, som skal understøtte det forberedende arbejde.

Eurozonebudget og mere bindende økonomiske politik

Debatten om ØMU'ens fremtid efter 2017 er dog allerede godt i gang.

I fempræsidentrapporten foreslås bl.a. at udvikle en mere bindende samordning af eurolandenes økonomiske politik¹⁸ samt et fælles eurolandebudget, hvor der afsættes penge til f.eks. at håndtere pludseligt opståede økonomiske chok i eurozonen. Hvor pengene skal komme fra, tales der dog ikke om. Men tidligere formand for Det Europæiske Råd, Herman van Rompuy, foreslog i 2012, at pengene til et eurolandebudget kunne tilvejebringes enten gennem nationale bidrag fra de deltagende lande eller som egne indtægter (eller et mix).

Derudover taler fempræsidentrapporten om at oprette en særskilt finansforvaltning for euroområdet samt om at integrere eurolandenes krisefond den europæiske stabilitetsmekanisme (ESM) i EU's retlige ramme.

Endelig er diverse tænketanke for længst gået i gang med at udvikle forslag og ideer, som kan drøftes i 2. etape af udbygningen af den økonomisk monetære union¹⁹.

Med venlig hilsen

Morten Knudsen
(3695)

¹⁸ Et sådant forslag støttes af Europa-Parlamentet, som foreslår, at Parlamentet og Rådet sammen hvert år vedtager bindende retningslinjer for samordningen af den økonomiske politik i EU i form af en såkaldt konvergenskodeks.

¹⁹ Se f.eks. Jacques Delors' tænketank Notre Europe's hjemmeside:
<http://www.delorsinstitute.eu/011015-96-Euro-and-European-Governance.html>

