



Notat

10. marts 2017

Orientering om Kommissionens vurdering af Danmarks transponering af finanspagten

Danmark tiltrådte finanspagten i 2012. Finanspagten indebærer bl.a., at deltagerlandene senest i 2013 i national lov skulle implementere: 1) en budgetbalanceregel, som siger, at det årlige strukturelle offentlige underskud skal overholde landets mellemfristede budgetmål i medfør af Stabilitets- og Vækstpagten (MTO), men grænsen for det strukturelle underskud må dog som udgangspunkt højst udgøre 0,5 pct. af BNP, 2) en automatisk korrektionsmekanisme, der sikrer strukturelle budgetforbedringer, hvis budgetbalancereglen overskrides væsentligt og 3) et nationalt finanspolitisk råd, der overvåger overholdelsen af reglerne. Danmark gennemførte transponeringen (dvs. implementeringen i national lovgivning) i 2012 ved at indføre budgetloven og ændre loven om De Økonomiske Råd (DØR).

Det følger af finanspagten, at deltagerlande kan indbringe andre deltagerlande for EU-domstolen for manglende efterlevelse af kravet om implementering i national lovgivning. Deltagerlandene har forpligtet sig til at følge EU-domstolens afgørelse herom, og kan i modsat fald blive pålagt at betale en bod på op til 0,1 pct. af BNP.

Kommissionen har på den baggrund fået til opgave at foretage en vurdering af landenes transponering af finanspagten (dvs. ikke en vurdering af selve finanspolitikken). Ifm. vurderingen har Kommissionen været i kontakt med hvert enkelt deltagerland for at afklare spørgsmål om den nationale transponering.

Kommissionen og Finansministeriet har været i løbende teknisk dialog, og finansministeren har sendt to breve med svar på spørgsmål fra Kommissionen.

Finansministerens brev af 9. september 2015

Kommissionen anmodede 31. juli 2015 finansministeren om uddybende information om flg. elementer i den danske transponering af finanspagten:

1) *Budgetlovens juridiske status*: Kommissionen påpegede, at budgetloven er en almindelig lov med samme juridiske status som de årlige finanslove, og at der således kan være juridisk uklarhed, hvis der vedtages en finanslov i modstrid med budgetloven. Finansministeriet svarede, at budgetloven, som enhver anden dansk lov, naturligvis skal overholdes i forbindelse med den årlige finanslov. Budgetloven bygger desuden på et bredt politisk forlig. Danmark understregede ved tilbivelsen af finanspagten i 2012, at man ikke kunne ændre grundloven og ikke har love over finanslovene. Det er således heller ikke et krav ifølge finanspagten, at reglerne forankres i forfatningen, så længe de er bindende for finansloven.

2) *DØR's rolle ift. overvågningen af finanspolitikken*: Kommissionen spurgte, hvorvidt DØR's mandat er tilstrækkeligt specifikt, hvorvidt DØR har tilstrækkelig adgang til information, og hvorvidt regeringen er pålagt at udtale sig, når man afviger fra DØR's anbefalinger og vurderinger vedr. bl.a. aktiveringen af budgetlovens korrektionsmekanisme). Finansministeriet svarede, at DØR i praksis udfører de opgaver, som finanspagten kræver, ligesom ministerierne svarer på DØR's rapporter ("følg-eller-forklar"-princip). Dette er i fuld overensstemmelse med finanspagten. DØR's adgang til relevant information nævnes i lovbemærkningerne til den reviderede lov om DØR af 2012.

3) *Budgetlovens korrektionsmekanisme*. Kommissionen påpegede, at I) mekanismen ikke aktiveres i det indeværende år, hvis der konstateres afvigelser fra budgetbalancereglen i løbet af budgetåret, eller efter årets afslutning ("*ex post*"), og at II) mekanismen mangler eksplicit proportionalitet, dvs. at størrelsen af den automatiske strukturelle budgetforbedring pr. år i gennemsnit bør være større, jo større afvigelsen er.

Finansministeriets svar redegjorde for, at den danske budgetlov er i fuld overensstemmelse med finanspagten:

I) Budgetloven efterlever finanspagten, da der hvert år ifm. finansloven skal planlægges en strukturel saldo, der højst udviser et underskud på 0,5 pct. af BNP for det følgende år (dvs. "ex ante"-korrektions, der forebygger afvigelser, inden de opstår), uanset eventuelle uforudsete afvigelser fra kravet i indeværende år, jf. budgetlovens § 2, stk. 1-2¹. Opstår der en uforudset afvigelse i ét år, korrigeres den således i det næste år (dvs. implicit en "ex post"-korrektions året efter), hvor der igen planlægges et strukturelt underskud på højst 0,5 pct. af BNP. Det bekræftedes således, at budgetloven ikke indebærer et krav om at korrigere en eventuel væsentlig afvigelse i løbet af året, hvor afvigelsen opstår, men påpegede, at dette heller ikke er et krav i finanspagten. En alternativ mekanisme, hvor afvigelser korrigeres i samme år, som de finder sted, ville desuden føre til en mere ustabil og mindre hensigtsmæssig økonomisk politik.

Ad. II) Da den danske budgetlov sikrer, at finanspolitikken altid planlægges efter en fuld tilbagevenden til et strukturelt underskud på højst 0,5 pct. af BNP næste år, *uanset* hvor stort det strukturelle underskud skønnes at være i indeværende år, indeholder budgetloven et krav om fuldstændig proportionalitet, som lever op til finanspagten.

Finansministerens brev af 18. juli 2016

Efter Finansministeriets brev af 9. september 2015 havde Kommissionen fortsat spørgsmål til to temaer:

1) Kommissionen pegede stadig på, at budgetloven har samme juridiske status som de årlige finanslove, og at det derfor teoretisk syntes at være en mulighed at vedtage finanslove, som er i strid med budgetloven. Skulle det ske, er det uklart,

¹ § 2, stk. 1, angiver, at "Den samlede budgetstilling på de samlede offentlige finanser skal være i balance eller udvise et overskud". Det uddybes i § 2, stk. 2, at "Det i stk. 1 nævnte krav om budgetbalance er overholdt, hvis den strukturelle saldo er på niveau med det mellemfristede mål, der er fastsat i den reviderede stabilitets- og vækstpakt, og med en nedre grænse for et strukturelt underskud på 0,5 pct. af bruttonationalproduktet.". Der kan dog afviges midlertidigt fra dette krav i tilfælde af "exceptionelle omstændigheder", som specificeret i § 2, stk. 5-6.

hvordan en domstol ville kunne håndhæve budgetloven, når den ikke er juridisk hævet over finansloven.

2) Kommissionen anførte, at dens læsning af finanspagten er, at der bør være et *lovbestemt* ”følg-eller-forklar”-princip, som eksplicit forpligter regeringen til enten at følge DØR’s anbefalinger og vurderinger vedr. budgetlovens korrektionsmekanisme og bestemmelser om ”exceptionelle omstændigheder”² eller offentligt at forklare, hvorfor man ikke gør. Et sådant princip fandtes ikke i dansk lovgivning, om end der var tradition for, at regeringen i praksis løbende udtalte sig om DØR’s vurderinger (hvilket Kommissionen anerkendte).

I forlængelse af den tidligere korrespondance svarede finansministeren den 18. juli 2016 på et brev fra Kommissionen af 19. maj 2016. I svarbrevet garanterer regeringen, at Danmark lever op til finanspagtens krav, herunder:

- at den danske lovgivning skal fortolkes som indeholdende en forpligtelse til, at de årlige finanslove til enhver tid skal overholde bestemmelserne i finanspagten og budgetloven.
- at de danske lovrammer til enhver tid vil blive anvendt i overensstemmelse med ”følg-eller-forklar”-princippet (dvs. at regeringen i forhold til de relevante bestemmelser enten følger anbefalinger og vurderinger fra De Økonomiske Råd eller offentligt forklarer, hvorfor man ikke gør).

Brevet oplyser desuden, at der ikke eksisterer retslige processer, der kan aktiveres, hvis en finanslov ikke overholder budgetloven (det er i dansk ret kun Grundloven, som er hævet over andre love, og som kan håndhæves på denne måde), men at budgetloven og finanspagten naturligvis skal overholdes igennem hele finanslovsprocessen.

Som det var tilfældet med det foregående brev ændrer dette brev ikke på dansk ret og pålægger ikke Danmark nye forpligtelser, idet det blot slår fast, at Danmark lever op til finanspagtens krav. Der er således blot tale om en bekræftelse af eksisterende lovgivning og praksis.

Det bemærkes desuden, at lov om ændring af lov om Det Økonomiske Råd og Det Miljøøkonomiske Råd (lov nr. 1751 af 27. december 2016 med ikrafttrædelse 1. januar 2017) indebærer en formalisering af ”følg-eller-forklar”-princippet for så vidt angår formandskabets vurderinger vedr. budgetlovens korrektionsmekanisme og bestemmelser om ”exceptionelle omstændigheder” (de temaer, som finanspagtens principper fokuserer på).

Kommissionens endelige vurdering af landenes transponering af finanspagten

Kommissionen offentliggjorde 22. februar 2017 sin endelige vurdering af landenes implementering af finanspagten. Det fremgår heraf, at Danmarks implementering af finanspagten lever op til alle krav.

² Budgetloven tillader (ligesom finanspagten og Stabilitets- og Vækstpagten) afvigelser fra det mellemfristede mål for struktursaldoen i tilfælde af exceptionelle omstændigheder. Dette forstås som en usædvanlig begivenhed, der ligger uden for statens kontrol, og som har en afgørende virkning på de samlede offentlige finanser, eller perioder med et alvorligt økonomisk tilbageslag som fastsat i Stabilitets- og Vækstpagten.