



Folketingets
Christiansborg

Europaudvalg 18. maj 2021

Svar på Europaudvalgets spørgsmål nr. 146 (Alm. del) af 20. april 2021 stillet efter ønske fra Jan E. Jørgensen (V)

Spørgsmål

Ministeren bedes oplyse om, hvor mange initiativer, der er iværksat årligt i ECOFIN fra 1994 til 2020, som Danmark ikke har haft indflydelse på grund af euroforbeholdet eksempelvis, når eurolandenes økonomi- og finansministre mødes før EU's ministerrådsmøder?

Svar

Danmark (og andre ikke-eurolande) kan have forskellige muligheder for indflydelse i forbindelse med et initiativs udformning, vedtagelse og implementering sammenlignet med eurolande. Mulighederne for indflydelse afhænger især af, om Danmark kan deltage i forhandlinger om et initiativ og dets udformning, om Danmark har stemmeret ved vedtagelsen af et initiativ, og om Danmark kan melde sig ind i et initiativ og kan deltage i beslutninger ifm. implementeringen af et vedtaget initiativ.

Danmarks muligheder for indflydelse er bl.a. påvirket af, i hvilke EU-fora initiativerne forhandles og besluttet, herunder om sager, der behandles i disse fora, har hjemmel i traktatbestemmelser gældende alle EU-lande eller kun eurolande.

EU's ministerråd af finansministre, **ECOFIN**, behandler generelt de økonomiske, finansielle og skattemæssige sager af relevans for alle EU-lande, herunder al EU-lovgivning, rådsafgørelser mv. på disse områder, der vedtages i en procedure i Rådet eller i den almindelige lovgivningsprocedure for Rådet og Europa-Parlamentet. Sagerne har som hovedregel hjemmel i traktatbestemmelser gældende alle EU-lande, ligesom alle EU-lande som hovedregel kan stemme.

Eurolandene mødes løbende i **eurogruppen**, ofte forud for ECOFIN-møderne.¹ Eurogruppen er et uformelt forum, dvs. at eurogruppen ikke kan vedtage lovgivning. Eurogruppen drøfter spørgsmål i tilknytning til det specifikke ansvar, som de

¹ Eurogruppen mødtes første gang i 1998 og er siden formaliseret via Lissabon-traktaten, som trådte i kraft i 2009. Protokol 14 vedr. eurogruppen i Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TFEU):
Artikel 1: Ministrene fra de medlemsstater, der har euroen som valuta, mødes uformelt. Disse møder finder sted efter behov for at drøfte spørgsmål i tilknytning til det specifikke ansvar, som de deler for så vidt angår den fælles valuta. Kommissionen deltager i møderne. Den Europæiske Centralbank opfordres til at deltage i disse møder, som forberedes af repræsentanterne for finansministrene fra de medlemsstater, der har euroen som valuta, og for Kommissionen.

deler for så vidt angår euroen. Eurogruppen drøfter blandt andet de økonomiske politikker i eurolandene. Eurogruppen har fx løbende tematiske drøftelser om aktuelle økonomiske problemstillinger, fx den økonomiske situation, strukturelle økonomiske emner og finansielle emner.

Eurogruppen har især siden 2017 også afholdt møder i **udvidet format**, dvs. uformelle møder med deltagelse af alle 27 EU-lande. Der er ofte møde i eurogruppen i både euroformat (kun eurolande) og udvidet format (alle 27 EU-lande) forud for ECOFIN. De udvidede eurogruppemøder vedrører blandt andet udvikling af ØMU'en og bankunionen, som er emner af relevans for alle 27 EU-lande. Eurogruppen har desuden en rolle ift. at forberede eurotopmøder, der er uformelle møder for stats- og regeringschefer. Eurotopmøderne har de senere år typisk været afholdt og forberedt i udvidet format (med alle 27 EU-lande).

ECOFIN's og eurogruppens ministermøder forberedes på embedsmandsniveau, hvor der afhængigt af emnerne på dagsordenen kan foregå drøftelser i både euroformat og EU27-format.

Mens **lovgivningslovforslag** og andre sager af relevans for alle EU-lande skal forhandles og vedtages i Rådet blandt alle EU-lande, kan drøftelser i eurogruppen til en vis grad have betydning for, hvilke forslag der fremsættes af Kommissionen, samspillet mellem forslagene og deres konkrete udformning.

Det danske EU-arbejde på det økonomiske område har løbende fokuseret på at sikre, at alle spørgsmål med relevans for Danmark (og EU27) drøftes og besluttet i EU27-fora (ECOFIN eller udvidet eurogruppe, hvis relevant), og at nye initiativer, som er obligatoriske for eurolande, som hovedregel også er åbne for frivillig deltagelse for ikke-eurolande på ligeværdige vilkår. Danmark har således fået mulighed for at deltage i visse euro-relaterede initiativer. Der har været tale om dels forhandlinger om åbenhed for ikke-eurolandes deltagelse i disse initiativer og dels drøftelser herom fra sag til sag.

Det gælder fx **finanspagten** (2012), hvor Danmark har valgt at deltage, og hvor alle EU-lande inkl. Danmark deltog i forhandlingerne, *jf. også bilag 1*. Det gælder også Rådets anbefaling om oprettelse af **nationale produktivetsråd** (2016), hvor Danmark også har valgt at deltage.

I forhandlingerne om **bankunionen** er det blevet sikret, at lande uden for euroen kan vælge at deltage på ligeværdige vilkår med eurolande. Bankunionen blev besluttet på basis af eurolandenes erklæring fra et eurotopmøde i juni 2012. Forhandlingerne om oprettelse og udvikling af bankunionen er siden da foregået i EU27-regi, dels fordi alle EU-lande kan deltage, dels fordi den finansielle regulering, som også danner grundlag for bankunionen, gælder for alle EU-lande. Alle EU-lande har haft stemmeret ved vedtagelsen af både den finansielle regulering for alle EU-lande og

de EU-retsakter, som kun gælder for bankunionens deltagerlande (fx den fælles tilsynsmekanisme og fælles mekanisme for afvikling af nødlidende banker), ligesom alle EU-lande i udgangspunktet vil have stemmeret ifm. eventuelle nye retsakter kun for landene i bankunionen, fx forslaget om en eventuel fælles indskydergaranti i bankunionen (EDIS).

Andre euro-relaterede initiativer kan Danmark omvendt ikke deltage i. Det gælder bl.a. eurolandenes lånemekanismer, der blev oprettet under finanskrisen. **European Financial Stability Facility** (EFSF, 2010) og **European Stability Mechanism** (ESM, 2012) er oprettet af eurolandene uden indflydelse for Danmark og andre ikke-eurolande i forhandlinger, vedtagelse og implementering.

Størstedelen af EU's finanspolitiske regler i Traktaten og Stabilitets- og Vækstpagten gælder for alle EU-lande. Eurolandene styrkede imidlertid deres finanspolitiske koordinering i lyset af finans- og gældskrisen med reglerne i **two-pack'en** (2013), som kun gælder eurolandene. Lovforslagene blev behandlet blandt alle 27 EU-lande i ECOFIN, mens kun eurolandene havde stemmeret ved vedtagelsen af forslagene.

EU's krisehåndtering under COVID-19-krisen omfatter generelt alle 27 EU-lande, herunder genopretningsfaciliteten og -instrumentet (RRF og NGEU) samt lånefaciliteten for nationale lønkompressionsordninger (SURE). Disse tiltag er drøftet og besluttet blandt alle EU-lande, og alle EU-landene deltager i implementeringen. Det væsentligste kriseinitiativ under COVID-19-krisen, der kun er for eurolande, er **ESM pandemic crisis support** (2020), som er et nyt instrument under ESM til kriselån til eurolandene, som er øremærket sundhedsudgifter relateret til COVID-19. Det er forhandlet, vedtaget og implementeret af eurolandene.

I bilag 1 er der redegjort nærmere for ovenstående centrale initiativer samt procedurer, hvor Danmarks euroforbehold² har haft konsekvenser for Danmarks muligheder for indflydelse i forbindelse med forhandlinger og beslutninger i det økonomiske samarbejde i EU.

Med venlig hilsen

Nicolai Wammen
Finansminister

² Det bemærkes, at Danmarks euroforbehold generelt sidestiller Danmark med andre lande uden for euroen, der i EU-traktaten benævnes lande med dispensation, fsva. indflydelsen på de områder og tiltag, der nævnes i svaret.

Bilag 1 – Centrale tiltag og procedurer i EU- og eurosamarbejdet

Økonomisk og finanspolitisk samarbejde

Størstedelen af EU's økonomiske og finanspolitiske samarbejde omfatter alle EU-lande. Der er dog nogle særlige elementer, der helt eller delvist er for eurolande, ligesom særlige stemmeregler og procedurer gør sig gældende for eurolandene i visse aspekter af samarbejdet.

Finanspagten (2012) om styrkede nationale finanspolitiske rammer mv.

Finanspagten er en del af en mellemstatslig aftale (dvs. uden for EU-retten), der blev vedtaget i marts 2012. Finanspagten er oprettet for at styrke de finanspolitiske rammer i deltagerlandene i lyset af finans- og gældskrisen. Aftalens centrale bestemmelser forpligter landene til at indskrive en budgetbalanceregel for den strukturelle saldo i national lovgivning. Budgetreglen skal også indeholde en korrektionsmekanisme i tilfælde af overskridelser, og efterlevelsen skal kontrolleres af et uafhængigt finanspolitisk råd.

Finanspagten er en del af den bredere Traktat om Stabilitet, Samordning og Styring i den Økonomiske og Monetære Union (TSCG), som bl.a. også omfatter forskellige bestemmelser om koordination af styrkede stemmeregler for eurolandene i Stabilitets- og Vækstpagten, statsgældudstedelser, eurotopmøder mv.

Alle dele af TSCG er obligatoriske for eurolandene. Danmark har valgt at deltage fuldt ud i finanspagten og de øvrige dele af TSCG, der er åbne for deltagelse for ikke-eurolande.

Alle EU-lande, herunder Danmark, deltog i forhandlingerne om TSCG/finanspagten. TSCG/finanspagten blev endosseret af Det Europæiske Råd 30. januar 2012 og er underskrevet af alle nuværende EU-lande (underskrivelse var obligatorisk for eurolandene).

Det fremgår af TSCG, at ikke-eurolande, der deltager i TSCG (herunder Danmark), deltager i drøftelserne på eurotopmøder, når disse omhandler konkurrenceevne, ændringen i den globale arkitektur i euroområdet, de grundlæggende regler, der vil gælde for euroområdet i fremtiden, samt drøftelser om gennemførelsen af TSCG.

Two-pack (2013) om styrkede finanspolitiske regler og koordination kun for eurolande

Two-pack'en er et sæt styrkede finanspolitiske regler, der kun gælder for eurolandene. Two-pack'en omfatter bl.a. en fælles tidslinje for eurolandenes finanslovsprocesser og krav om, at eurolandene senest 15. oktober hvert år skal indlevere udkast til budgetplaner for det kommende år. Budgetplanerne vurderes af Kommissionen og drøftes i eurogruppen. Two-pack'en indebærer bl.a. også yderligere overvågning af eurolande ifm. henstillinger under Stabilitets- og Vækstpagten og indeholder bestemmelser om lande i finansielle vanskeligheder.

Two-pack'en udspringer af principbeslutninger truffet af eurolandene på eurotopmødet d. 26. oktober 2011, som blev udmøntet i konkrete EU-lovforslag af Kommissionen. Lovforslagene blev behandlet blandt alle 27 EU-lande i ECOFIN, mens kun eurolandene havde stemmeret ved vedtagelsen af forslagene. Reglerne i two-pack'en implementeres af Kommissionen og eurolandene.

Anbefaling fra Kommissionen om oprettelse af nationale produktivitetsråd (2016)

Kommissionen fremsatte 21. oktober 2015 et forslag om en rådsanbefaling til eurolandene om oprettelse af uafhængige nationale produktivitetsråd (oprindeligt kaldet konkurrenceevneråd). Forslaget var overvejende rettet mod eurolandene, men efter forhandlinger blandt alle EU-lande i Rådet blev det besluttet, at gøre anbefalingen åben på lige vilkår for de ikke-eurolande, der ønskede at deltage. Kun eurolande havde stemmeret ved vedtagelsen af anbefalingen, men deltagende ikke-eurolande deltager i den løbende implementering og samarbejdet om produktivitetsrådene på lige vilkår. Danmark har valgt at deltage i anbefalingen og har tildelt De Økonomiske Råd rollen som nationalt produktivitetsråd.

Særlige eurolande-elementer i den finanspolitiske overvågning og det europæiske semester

Størstedelen af de finanspolitiske regler i Traktaten og Stabilitets- og Vækstpagten samt reglerne om makroøkonomiske ubalancer gælder for alle EU-lande, ligesom alle EU-lande deltager i den årlige proces med analyser af og anbefalinger til landenes økonomier under det europæiske semester. Eurolandene har dog visse særlige forpligtelser og rettigheder. Det gælder bl.a.:

- Eurolandene skal årligt indsende udkast til *budgetplaner* (jf. two-pack), som vurderes af Kommissionen i relation til de finanspolitiske regler og derefter drøftes i den lukkede eurogruppe, som udsender en erklæring om planerne.
- Eurolandene kan i Stabilitets- og Vækstpagten tildeles *skærpede henstillinger (pålæg)* og kan i særlige tilfælde pålægges *økonomiske sanktioner* ved manglende efterlevelse af henstillinger eller pålæg om korrektion af uforholdsmæssigt store underskud under Stabilitets- og Vækstpagten eller ubalancer under proceduren for makroøkonomiske ubalancer (det bemærkes, at disse sanktioner endnu ikke er blevet benyttet).
- Henstillinger vedr. finanspolitik og ubalancer samt pålæg om finanspolitik drøftes blandt alle EU-lande i ECOFIN og godkendes normalt ved konsensus i Rådet uden afstemning. I tilfælde af afstemninger gælder der dog *særlige stemmeregler for eurolande*. Under Stabilitets- og Vækstpagten er det således kun eurolande, der har stemmeret i sager, der handler om et euroland. Under proceduren for makroøkonomiske ubalancer, er det kun eurolande, der stemmer i beslutninger om sanktioner af eurolande.
- Eurogruppen drøfter og aftaler også den *årlige anbefaling til den økonomiske politik i euroområdet* under det europæiske semester. Euroanbefalingen god-

kendes efterfølgende i ECOFIN, hvor kun eurolandene har stemmeret, endosseres i Det Europæiske Råd, hvor alle lande har stemmeret, og vedtages til sidst i Rådet, hvor kun eurolandene har stemmeret. Eurogruppen har ved flere lejligheder benyttet euroanbefalingen til at drøfte og fastlægge en fælles linje for euroområdet's samlede finanspolitiske stilling (*Fiscal stance*).

Finansiel regulering og bankunionen

EU-reguleringen på det finansielle område vedrører det indre marked for finansielle tjenester og omfatter som udgangspunkt alle EU-lande. Reguleringen besluttet af Rådet med deltagelse af alle EU-lande og Europa-Parlamentet. Reguleringen af den finansielle sektor (kreditinstitutter, forsikrings- og pensionselskaber, investeringsforeninger mv.) omhandler bl.a. fælles regler om kapitalkrav til banker (CRD/CRR), afvikling af nødlidende banker (BRRD), rammer for hvidvaskbekæmpelse, regulering af kapitalmarkeder samt regulering af forsikrings- og pensionselskaber.

I juni 2012 besluttede eurolandene på et topmøde at oprette et styrket banksamarbejde, bankunionen, som led i styrkelsen af ØMU'en. Bankunionen bygger oven på den fælles EU-regulering og indeholder to hovedsøjler for de lande, der deltager i bankunionen: et fælles banktilsyn (ECB/SSM) og en fælles afviklingsmekanisme (SRB) for håndtering af nødlidende banker. Der pågår drøftelser om styrkelse af bankunionen, herunder en mulig fælles indskydergaranti for landene i bankunionen (EDIS) og yderligere tiltag mhp. reduktion af risici for kriser i finansielle institutioner i alle EU-lande.

Deltagelse i bankunionen er obligatorisk for eurolande. Forhandlingerne om oprettelse og udvikling af bankunionen foregår i EU27-regi, bl.a. fordi den finansielle regulering, som også danner grundlag for bankunionen, gælder for alle EU-lande. Det er i forhandlingerne blevet sikret, at bankunionen er åben på frivillig basis for deltagelse på ligeværdige vilkår for ikke-eurolande, herunder Danmark, såfremt de ønsker det og i øvrigt opfylder generelle betingelser for deltagelse. Alle EU-lande har haft stemmeret ved vedtagelsen af både den finansielle regulering for alle EU-lande og de EU-retsakter, som kun gælder for bankunionens deltagerlande (fx SSM og SRB), ligesom alle EU-lande i udgangspunktet vil have stemmeret ifm. eventuelle nye retsakter kun for landene i bankunionen, fx forslaget om en fælles indskydergaranti i bankunionen (EDIS), der alene vil omfatte bankunionens deltagerlande. Der til har alle EU-lande (med undtagelse af Sverige) underskrevet den mellemstatslige aftale, der ligger til grund for en gradvis etablering af en fælles afviklingsfond, som er finansieret af den finansielle sektor i bankunionens deltagerlande og som er en del af bankunionens fælles afviklingsmekanisme. Således gælder det, at alene bankunionens deltagerlande bidrager til og er omfattet af den fælles afviklingsfond.

Det er alene den fælles tilsynsmyndighed (ECB/SSM), den fælles afviklingsmyndighed (SRB), nationale tilsynsmyndigheder og nationale afviklingsmyndigheder fra bankunionens medlemslande, som deltager i den daglige beslutningstagning i implementeringen af bankunionen vedr. tilsyn og krisehåndtering af nødlidende banker.

Krisehåndtering under finanskrisen

Eurogruppen spillede en central rolle i forbindelse med kriselånene til eurolande (herunder især Grækenland) under finanskrisen.

Lånene byggede indledningsvis på bilaterale lån, men blev senere ydet via nyoprettede fælles lånefaciliteter. Eurolandene oprettede særligt to hovedtiltag til brug for kriselångivning til eurolande under finanskrisen og fremover (EFSF og ESM).

European Financial Stability Facility (EFSF) (2010)

Eurolandene oprettede en fælles lånefacilitet kaldet European Financial Stability Facility (EFSF) i 2010, der er oprettet som et privat selskab uden for EU-retten. EFSF var et midlertidigt krisetiltag, der ophørte med nye udlån i 2013. Kun eurolandene finansierede og kunne søge om lån fra denne facilitet, og kun eurolandene (i samarbejde med fra Kommissionen og ECB) havde medbestemmelse vedr. udformning og godkendelse af låneprogrammer. Ikke-eurolande havde ikke mulighed for at deltage, men kunne trække på EU27-lånemekanismer.

European Stability Mechanism (ESM) (2012)

Det Europæiske Råd besluttede i oktober 2010, at der skulle oprettes en permanent kriselånefond for eurolandene som afløser for EFSF. Denne beslutning blev udmøntet ved oprettelsen af European Stability Mechanism (ESM). Der er tale om en mellemstatslig aftale kun med deltagelse af eurolandene og uden mulighed for deltagelse af ikke-eurolande. Det er således alene eurolandene, der finansierer, drøfter og træffer beslutninger om låneprogrammer, og som kan ansøge om lån. De endelige beslutninger om låneprogrammer til eurolande vedtages til sidst formelt i Rådet, hvor kun eurolandene har stemmeret. Eurogruppen drøfter desuden løbende status på igangværende og afsluttede låneprogrammer.

Der blev i 2017 igangsat drøftelser om en reform af ESM, som blev afsluttet med en revideret ESM-traktat i 2021. Reformen omfatter eurolandene. Ikke-eurolandene har deltaget i drøftelserne om denne reform.

Krisehåndtering under COVID-19-krisen

De fleste initiativer i EU's krisehåndtering under COVID-19-krisen omfatter alle 27 EU-lande. Det gælder bl.a. de centrale krisetiltag såsom genopretningsfaciliteten og -instrumentet (RRF og NGEU) samt lånefaciliteten for nationale lønkompen-sationsordninger (SURE) og garantifonden under EIB. Disse tiltag er drøftet og besluttet blandt alle EU-lande, og alle EU-landene deltager i implementeringen af tiltagene på lige fod.

Det væsentligste kriseinitiativ under COVID-19-krisen, der kun er for eurolande, er *ESM pandemic crisis support*. Dette initiativ er et nyt instrument inden for ESM (se ovenfor), som tillader eurolandene at låne via ESM uden et normalt økonomisk tilpasningsprogram med konkrete betingelser til den økonomiske politik. Den ene-

ste betingelse for lånet er således, at det bruges til at dække sundhedsudgifter relateret til COVID-19. Ikke-eurolandene har ikke haft indflydelse på indretningen af tiltaget. Der er endnu ikke gjort brug af instrumentet.

Dertil har eurogruppen i forbindelse med COVID-19-krisen intensiveret sine løbende drøftelser af den økonomiske og budgetmæssige situation, herunder eurolandenes krisehåndteringsstrategier.

Forberedelse af og repræsentation ved internationale møder

EU-landene koordinerer i ECOFIN-regi de overordnede, fælles EU-holdninger til brug for landenes deltagelse i internationale møder i bl.a. G20 og IMF. Eurogruppen drøfter dog også internationale møder særligt mhp. koordinering relateret til euroområdet. Eurogruppeformanden deltager desuden i G7-møder.

Kommissionen fremlagde i 2015 et forslag om, at euroområdet skal repræsenteres i én fælles stol i IMF i fremtiden, hvilket kan føre til en større grad af opdeling mellem euroområdets og EU27's forberedelser af internationale møder. Hvis der skal stemmes om Kommissionens forslag fra 2015, stemmer kun eurolande.

Pengepolitik

Euroområdets fælles pengepolitik varetages af ECB, der ifølge EU-traktaten er uafhængig. Fastsættelsen af ECB's pengepolitik er et anliggende for ECB's Styrelsesråd bestående af ECB's direktion og eurolandenes centralbanker. Danmark har således ikke indflydelse på euroområdets pengepolitik, men påvirkes af ECB's pengepolitik bl.a. pga. Danmarks fastkurspolitik over for euroen.

Eurogruppen drøfter *valuta- og inflationsudvikling, optagelse af nye lande i euroen, forhold vedr. euro mv.* og beslutter *udpegelser til ECB's direktion*, som efterfølgende formelt godkendes i Rådet og Det Europæiske Råd. Ikke-eurolande deltager ikke i eurogruppens drøftelser og beslutninger om spørgsmål relateret til pengepolitikken.