



Bruxelles, den 6.2.2014
COM(2014) 61 final

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG
RÅDET**

om anvendelsen af forordning (EU) nr. 472/2013

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

om anvendelsen af forordning (EU) nr. 472/2013

1. INDLEDNING

Den økonomiske og finansielle krise afslørede en række svagheder i EU's økonomiske styring og overvågning. De fleste mangler ved overvågningen blev effektivt afhjulpet med indretningen af det europæiske semester for samordning af de økonomiske politikker og den pakke af seks retsakter, der sædvanligvis omtales som "sixpack'en". Imidlertid kan økonomiske og budgetmæssige politikker i en fælles valuta medføre betydelige spillovereffekter, og derfor var der mindre behov for at indføre stærkere mekanismer. Til disse formål blev forordning (EU) nr. 472/2013 og (EU) nr. 473/2013¹ vedtaget. I forordning (EU) nr. 472/2013 er der fastsat specifikke processer for en skærpet overvågning og for overvågning under og efter et programs gennemførelse i de enkelte medlemsstater i euroområdet, hvilket repræsenterer en formalisering af tidligere ad hoc-strategier og har skabt en sammenhæng mellem finansiell bistand og traktatrammerne vedrørende samordning af medlemsstaternes økonomiske politikker. Disse såkaldte "twopack-forordninger" trådte i kraft den 30. maj 2013.

Forordning (EU) nr. 472/2013 (i det følgende benævnt "forordningen") fastsætter regler for skærpet overvågning, makroøkonomiske tilpasningsprogrammer og overvågning efter programmernes gennemførelse, i henhold til hvilke Kommissionen og Rådet kan udøve en vis grad af overvågning i det foreliggende tilfælde som supplement til de øvrige multilaterale overvågningsprocesser. De kan i den forbindelse bestemme, at en medlemsstat skal træffe yderligere foranstaltninger for at tackle de særlige risici for den finansielle stabilitet i euroområdet, der hidrører fra den pågældende medlemsstat. De pågældende foranstaltninger skal hurtigt genskabe en sund økonomisk og finansiell situation og genskabe medlemsstatens evne til at finansiere sig selv fuldt ud på finansmarkederne.

Forordningen blev udarbejdet med henblik på at tilpasse den aktuelle praksis, der anvendes ved gennemførelse af finansielle bistandsprogrammer i medlemsstaterne i euroområdet, til traktatens institutionelle rammer og dermed samtidig sikre en bedre anvendelse af disse principper i alle medlemsstaterne. Graden af overvågning og tilsyn afhænger af den finansielle situations alvor i den pågældende medlemsstat. Forordningen giver ligeledes mulighed for forenkling af overlappende rapporteringsforpligtelser i særlige tilfælde, hvor en medlemsstat modtager finansiell bistand.

I henhold til forordningens artikel 19 skal Kommissionen senest i januar 2014 og derefter hvert femte år forelægge Europa-Parlamentet og Rådet en rapport om anvendelsen af denne forordning, som alt efter behov skal ledsages af et forslag til ændring af forordningen. Rapporten skal bl.a. indeholde en evaluering af a) forordningens effektivitet, b) fremskridtene med hensyn til at sikre en tættere samordning af de økonomiske politikker og en varig konvergens mellem medlemsstaternes økonomiske resultater i overensstemmelse med TEUF og c) forordningens bidrag til opfyldelsen af Unionens strategi for vækst og beskæftigelse.

¹ EUT L 140 af 27.5.2013.

Det skal bemærkes, at undersøgelsen af forordningen tjener til at give et overblik over dens gennemførelse siden dens ikrafttræden. Det indhold, der som led i denne undersøgelse leveres om de økonomiske fremskridt, der gøres af medlemsstater under et program, ikke har til formål at duplikere eller erstatte regelmæssige kontrolbesøgsrapporter, der udarbejdes i forbindelse med disse programmer.

Forordningen har kun været i kraft i meget kort tid, så det er meget begrænset, hvad der på nuværende tidspunkt kan vurderes, og hvor dybt vurderingen kan gå. Undersøgelsen af sixpack-lovgivningen og twopack-lovgivningen ved udgangen af 2014 vil derimod gøre det muligt at foretage en mere omfattende og tilbundsående vurdering af forordningens effektivitet.

2. ANVENDELSE AF FORORDNING (EU) Nr. 472/2013

2.1. Gennemførelse af forordningen

Artikel 2, stk. 5, og artikel 7, stk. 12, i forordningen bemyndiger Kommissionen til i informationsøjemed at offentliggøre to lister over de instrumenter, der yder finansiel bistand, nemlig i) de instrumenter, som er af forebyggende karakter, og ii) de instrumenter, der i henhold til Den Europæiske Stabilitetsmekanisme (ESM) ikke kræver et makroøkonomisk tilpasningsprogram. Kommissionen vedtog i oktober 2013 den pågældende meddelelse².

Siden forordningens ikrafttræden har ingen medlemsstat i euroområdet været underlagt skærpet overvågning i henhold til artikel 2, og ingen medlemsstat i euroområdet har endnu indgået et nyt makroøkonomisk tilpasningsprogram.

I henhold til forordningens artikel 16 er medlemsstater, som modtog finansiel bistand på datoen for forordningens ikrafttræden, omfattet af reglerne i forordningen. Det betyder, at den finder anvendelse på de medlemsstater i euroområdet, som den 30. maj 2013 var omfattet af et instrument for finansiel bistand.

På tidspunktet for forordningens ikrafttræden modtog Grækenland, Irland, Portugal, Spanien og Cypern finansiel bistand fra en eller flere andre medlemsstater, EFSM, ESM, EFSF eller andre relevante internationale finansielle institutioner såsom IMF. Der blev vedtaget nye afgørelser om tilpasning af de eksisterende makroøkonomiske tilpasningsprogrammer i henhold til denne forordning.

Fire medlemsstater modtager finansiel bistand som led i et makroøkonomisk tilpasningsprogram, hvilket medfører anvendelse af forordningens artikel 7:

Grækenland

Grækenland har indgået to økonomiske tilpasningsprogrammer. Det første blev beskrevet i Rådets afgørelse 2010/320/EU den 26. maj 2010 og senere ændret flere gange. Det andet økonomiske tilpasningsprogram blev iværksat ved Rådets afgørelse 2011/734/EU af 12. juli 2011, som senest blev ændret ved Rådets afgørelse 2013/6/EU³.

² EUT C 300 af 16.10.2013.

³ EUT L 48 af 21.2.2013.

Irland

Irlands økonomiske tilpasningsprogram blev iværksat ved Rådets afgørelse 2011/77/EU i februar 2011. Det makroøkonomiske tilpasningsprogram er blevet ajourført i henhold til artikel 7, stk. 5, i forordningen, og det skete pr. 9. juli 2013 via Rådets gennemførelsesafgørelse 2013/373/EU⁴.

Portugal

Det portugisiske økonomiske tilpasningsprogram blev iværksat ved Rådets afgørelse 2011/344/EU den 20. maj 2011. Det makroøkonomiske tilpasningsprogram er blevet ajourført i henhold til artikel 7, stk. 5, i forordningen, og det skete pr. 9. juli 2013 via Rådets gennemførelsesafgørelse 2013/375/EU⁵.

Cypern

Cyperns økonomiske tilpasningsprogram blev iværksat ved Rådets afgørelse 2013/236/EU af 23. april 2013, kort før forordningens ikrafttræden. Af hensyn til klarheden og retssikkerheden er det makroøkonomiske tilpasningsprogram siden blevet godkendt i henhold til artikel 7, stk. 2, i forordningen ved Rådets afgørelse 2013/463/EU af 13. september 2013⁶.

Spanien har modtaget finansiel bistand til rekapitalisering af finansielle institutioner. Dette betyder, at forordningens bestemmelser om makroøkonomiske tilpasningsprogrammer ikke gælder for Spanien. Spanien vil dog blive underlagt overvågning efter programperiodens afslutning i overensstemmelse med forordningens artikel 14, så snart det aktuelle program for finansiel bistand udløber.

2.2. Forordningernes effektivitet

Hovedformålet med forordningen er at styrke kontrollen og overvågningen for medlemsstater, der har eller er truet af alvorlige vanskeligheder med hensyn til deres finansielle stabilitet. Den tjener til at indføre gennemsigtige, effektive, strømlinede og forudsigelig overvågningsprocesser for medlemsstater, der er underlagt en skærpet overvågning, et makroøkonomisk tilpasningsprogram og overvågning efter programmets gennemførelse.

Forordningen har været i kraft siden den 30. maj 2013. Et så kort tidsrum gør det meget vanskeligt at vurdere, hvor effektiv forordningen er, da det kun giver begrænsede data, der kan benyttes som grundlag for evalueringen.

Navnlig er mange bestemmelser i forordningen relevante for den periode, hvor programmerne udarbejdes og forhandles på plads. I de eksisterende programmer lå disse perioder før forordningens ikrafttræden. Det er derfor ikke muligt at vurdere forordningens effektivitet som omhandlet i artikel 19 for så vidt angår disse tidlige faser.

Desuden er det ikke muligt at vurdere forordningens effektivitet med hensyn til skærpet overvågning, da ingen medlemsstat i euroområdet endnu er blevet underlagt denne form for overvågning. Af samme årsager er det endnu ikke muligt at vurdere forordningens effektivitet med hensyn til overvågning efter programperiodens afslutning.

⁴ EUT L 191 af 12.7.2013.

⁵ EUT L 192 af 13.7.2013.

⁶ EUT L 250 af 20.9.2013.

For så vidt angår denne periode kan effektiviteten kun evalueres i forhold til eksisterende makroøkonomiske tilpasningsprogrammer. De tjener til hurtigt at genskabe en sund og bæredygtig økonomisk og finansiell situation og sætte medlemsstaten i stand til at finansiere sig selv fuldt ud på finansmarkederne. Hidtil har de eksisterende makroøkonomiske tilpasningsprogrammer levet op til formålene med forordningen.

Den igangværende gennemførelse af det græske, portugisiske og cypriotiske program vil give vigtige parametre og eksempler på, hvordan effektiviteten kan evalueres i forbindelse med den næste undersøgelse. Tilsvarende vil Irland og Spaniens exit fra deres finansielle bistandsprogrammer give et nyt grundlag for gennemførelse af en mere grundig vurdering af effektiviteten af overvågning efter programmets gennemførelse på et senere tidspunkt.

En nøje overvågning af alle euroområdet medlemsstater skal tjene til øjeblikkeligt at tackle enhver potentiel sårbarhed, der måtte dukke op, og til at undgå spillovereffekter i ØMU'en eller Unionen generelt.

2.3. Fremskridt med hensyn til at sikre en tættere samordning af de økonomiske politikker og en varig konvergens mellem medlemsstaternes økonomiske resultater i overensstemmelse med TEUF.

Forordning (EU) nr. 473/2013 og sixpack-lovgivningen vil blive taget op til revision i 2014. Det forventes, at der som led i denne revision vil blive taget et bredere blik på de fremskridt, der er gjort med hensyn til samordning og konvergens.

Med forordning (EU) nr. 472/2013 er der blevet lagt en ramme for skærpelsen af den økonomiske og budgetmæssige overvågning for medlemsstater i euroområdet, der oplever eller er truet af alvorlige vanskeligheder. Den skaber bl.a. grundlag for en tættere koordinering for medlemsstater, der er omfattet af et makroøkonomisk tilpasningsprogram, og den fastlægger de generelle rammer for overvågning efter programperiodens afslutning.

Desuden åbner forordningen op for en styrket økonomisk overvågning med henblik på at sikre konsekvens i de økonomiske politikker — navnlig mellem Unionens multilaterale ramme for overvågning som fastlagt i TEUF og de politiske betingelser, der kan være knyttet til finansiell bistand — og at undgå overlappende rapporteringsforpligtelser. Med henblik herpå indeholder forordningen bestemmelser om overensstemmelse med stabilitets- og vækstpagten, med forordning (EU) nr. 1176/2011⁷ og med visse bestemmelser i forordning (EU) nr. 473/2013⁸. Medlemsstaterne i euroområdet, der er omfattet af forordningen, er undtaget fra visse forpligtelser for netop at undgå overlappende rapporteringsforpligtelser.

Forordningen indeholder ingen overgangsbestemmelser for medlemsstater, der forlader et program, og i forhold til finansiell bistand (f.eks. Irland) i løbet af de årlige cyklusser for makroøkonomisk tilsyn. Med det formål at lette den fulde reintegration af disse medlemsstater i mekanismerne for samordning af de økonomiske politikker vil Kommissionen straks anvende standardovervågningsredskaberne på medlemsstater, der med held har gennemført økonomiske tilpasningsprogrammer.

⁷ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1176/2011 om forebyggelse og korrektion af makroøkonomiske ubalancer (EUT L 306 af 23.11.2011, s. 25).

⁸ Artikel 1 til 5 og 13 til 18 i forordning (EU) nr. 473/2013 finder imidlertid ikke anvendelse.

3. VURDERING AF FREMSKRIDT MED HENSYN TIL DE ØKONOMISKE VILKÅR

Da forordning (EU) nr. 472/2013 først trådte i kraft for nylig, er det for tidligt at vurdere virkningen af dens gennemførelse på økonomiske forhold.

Alle de medlemsstater, som forordningen finder anvendelse på, har gennemført strukturreformer for at tackle årsagerne til sårbarhed og finansiell ustabilitet. Irlands og Cyperns problemer havde hovedsagelig rod i banksektoren. Irland omorganiserede derfor sektoren, rekapitaliserede levedygtige banker og afviklede urentable banker, og der foretages strenge stresstests for at værdiansætte aktivporteføljer. Omstrukturering og afvikling af banker har også fundet sted i Cypern sammen med en hurtig og forudgående nedgearing. Begge lande har desuden gennemført og fortsætter med at gennemføre arbejdsmarkeds- og produktmarkedsreformer. Førstnævnte omfatter i Irland gennemførelse af handlingsplanen for beskæftigelse og en reform af uddannelses- og erhvervsuddannelsesprogrammerne, og i Cypern omfatter de en suspension af lønindekseringen i den private sektor frem til 2014. Sidstnævnte angår bl.a. privatiseringsprogrammer inden for forskellige energi- og transportsektoren og håndhævelse af konkurrencelovgivningen (Irland). Desuden har begge lande gennemført og er stadig i færd med at gennemføre reformer for at konsolidere de offentlige finanser og mindske det finansielle pres.

Grækenland har gennemført en imponerende finanspolitisk konsolidering og vidtgående reformer på arbejds- og produktmarkederne bestående i for eksempel at mindske formaliteterne i forbindelse med opstart af nye virksomheder og gøre licensprocedurerne mindre komplicerede, og der er levet gennemført reformer på pensions-, sundheds- og beskatningsområdet med henblik på at fremme tilpasningen, konkurrenceevnen og væksten. Den store offentlige gæld, de strukturelle stivheder og de tunge institutionelle ordninger vækker fortsat bekymring.

Endelig oplevede Portugal visse strukturelle stivheder og en stor offentlig gæld. For at fjerne disse kilder til ustabilitet blev der gennemført flere reformpakker. Eksempelvis blev arbejdsløshedsunderstøttelsen reduceret, der blev gennemført privatiseringer, konkurrencen i detailhandelen blev skærpet, og hindringerne for markedsadgang inden for de liberale erhverv blev reduceret. Desuden blev momsberegningsgrundlag udvidet, og en række indkomstskattefradrag blev afskaffet.

En detaljeret og grundig vurdering af situationen i programlandene findes blandt resultaterne af kontrolbesøgene, som er offentliggjort i "European Economy", der kan konsulteres på Europa-Kommissionens websted på følgende adresse:

http://ec.europa.eu/economy_finance/assistance_eu_ms/index_en.htm.

4. KONKLUSION

I denne meddelelse beskrives nogle af de vigtige aspekter af forordning (EU) nr. 472/2013. En ambitiøs finanspolitisk konsolidering kombineret med vidtrækkende strukturreformer og finansiel genopretning og understøttet af ekstern finansiel bistand — oftest via makroøkonomiske tilpasningsprogrammer — har bidraget til at dæmpe turbulensen på finansmarkederne og stabilisere markederne.

På denne baggrund er Kommissionen af den opfattelse, at forordning (EU) nr. 472/2013 hidtil har vist sig at udgøre en passende ramme for en styrket overvågning af de medlemsstater i euroområdet, der har eller er truet af alvorlige vanskeligheder med hensyn til deres finansielle stabilitet.

Bestemmelserne i twopack-forordningen og procedurereglerne deri ser ud til at kunne danne grundlag for en mere koordineret behandling af medlemsstaterne i euroområdet. Som forklaret i denne meddelelse er forordningen af nyere dato, og det betyder, at der kun er adgang til begrænsede data, der kan danne grundlag for denne evaluering. Den skærpede overvågning mangler således stadig at blive afprøvet, men forordningen danner en ramme, som muliggør en tættere overvågning af de medlemsstater i euroområdet, der enten er truet af eller oplever finansielle vanskeligheder. Overvågning efter programperiodens afslutning gennemførelse mangler også fortsat at blive afprøvet.

En systematisk og grundig vurdering, der bygger på de indhøstede erfaringer, vil finde sted i forbindelse med den næste revision af forordningen, som vil blive gennemført sideløbende med revisionen af forordning (EU) nr. 473/2013 og den såkaldte sixpack-lovgivning.