

III

(Forberedende retsakter)

DEN EUROPÆISKE CENTRALBANK

DEN EUROPÆISKE CENTRALBANKS UDTALELSE

af 5. juli 2023

ECB's udtalelse om et forslag til en reform af rammen for økonomisk styring i EU

(CON/2023/20)

(2023/C 290/03)

Indledning og retsgrundlag

Den Europæiske Centralbank (ECB) modtog den 12. maj og den 27. juni 2023 anmodninger fra henholdsvis Rådet for Den Europæiske Union og Europa-Parlamentet om en udtalelse om et forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om effektiv samordning af de økonomiske politikker og multilateral budgetovervågning og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 1466/97 (herefter »forordningsforslaget om den forebyggende del af stabilitets- og vækstpagten«) ⁽¹⁾. ECB modtog den 12. maj 2023 anmodninger om en udtalelse fra Rådet for Den Europæiske Union om et forslag til Rådets forordning om ændring af forordning (EF) nr. 1467/97 om fremskyndelse og afklaring af gennemførelsen af proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud (herefter »de foreslåede ændringer af forordningen om stabilitets- og vækstpagtens forebyggende del«) ⁽²⁾ og om et forslag til Rådets direktiv om ændring af Rådets direktiv 2011/85/EU om ændring af direktiv 2011/85/EU om krav til medlemsstaternes budgetmæssige rammer (herefter »de foreslåede ændringer af direktivet om de budgetmæssige rammer«) – ⁽³⁾ sidstnævnte sammen med det nye forordningsforslag om den forebyggende del af stabilitets- og vækstpagten og de foreslåede ændringer af forordningen om stabilitets- og vækstpagtens forebyggende del, herefter »Kommissionens forslag«.

ECB's kompetence til at afgive udtalelse om forordningsforslaget om den nye forebyggende del af stabilitets- og vækstpagten og om de foreslåede ændringer af direktivet om de budgetmæssige rammer er baseret på artikel 127, stk. 4, og artikel 282, stk. 5, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, idet en effektiv samordning af de økonomiske politikker og multilateral budgetovervågning er relevant for det primære mål for Det Europæiske System af Centralbanker (ESCB) om at fastholde prisstabilitet i henhold til artikel 127, stk. 1, og 282, stk. 2, i TEUF og artikel 2 i statuttten for Det Europæiske System af Centralbanker og Den Europæiske Centralbank (herefter »ESCB-statuttten«).

ECB's kompetence til at afgive udtalelse om de foreslåede ændringer af forordningen om stabilitets- og vækstpagtens forebyggende del er baseret på artikel 126, stk. 14, i TEUF, hvorefter Rådet efter høring af bl.a. ECB vedtager passende bestemmelser om proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud, hvilket også er relevant for ovennævnte primære mål for ESCB.

I overensstemmelse med artikel 17.5, første punktum, i forretningsordenen for Den Europæiske Centralbank er denne udtalelse vedtaget af ECB's Styrelsesråd.

Generelle bemærkninger

ECB glæder sig over Kommissionens forslag om reformen af EU's ramme for økonomisk styring. Reformen har til formål at sikre den offentlige gælds holdbarhed, finanspolitikens kontracyklikalitet, at vedtage en mellemfristet tilgang til budgetpolitikken samt at opnå forenkling og øget nationalt ejerskab af rammen. Det anerkendes også, at reformer, investeringer og finanspolitisk holdbarhed er gensidigt forstærkende og derfor bør fremmes med en integreret tilgang.

⁽¹⁾ COM(2023) 240 final.

⁽²⁾ COM(2023) 241 final.

⁽³⁾ COM(2023) 242 final.

Endelig har reformen til formål at sikre en mere effektiv håndhævelse. For at støtte opfyldelsen af disse mål fremsætter ECB nogle specifikke tekniske bemærkninger og forslag til Kommissionens forslag med henblik på yderligere at styrke den nye ramme og sikre, at den bliver mere gennemsigtig og forudsigelig.

En solid EU-ramme for samordning og overvågning af den økonomiske politik og finanspolitikken er i Den Europæiske Unions, medlemsstaternes og navnlig euroområdet grundlæggende og afgørende interesse⁽⁴⁾. ECB understreger betydningen af holdbare budgetstillinger for prisstabilitet og bæredygtig vækst i en velfungerende Økonomisk og Monetær Union (ØMU)⁽⁵⁾. Reformen af Unionens ramme for økonomisk styring kan give en realistisk, gradvis og vedvarende tilpasning af den offentlige gæld kombineret med fremme af de nødvendige nationale strukturpolitikker.

ECB opfordrer indtrængende EU-lovgiverne til at nå til enighed om reformen af EU's ramme for økonomisk styring så hurtigt som muligt og senest ved udgangen af 2023. Da den generelle undtagelsesklausul i stabilitets- og vækstpakten vil blive deaktiveret inden da⁽⁶⁾, vil en sådan aftale være afgørende for at forankre forventningerne til gælds bæredygtighed og bæredygtig og inklusiv vækst. Lykkes det ikke hurtigt at nå til enighed om og indføre en troværdig, gennemsigtig og forudsigelig finanspolitisk ramme, kan det skabe usikkerhed og unødigt forsinke den nødvendige finanspolitiske og drivkraften for reformer og investeringer.

ECB fremhæver følgende årsager til en reform af rammerne for økonomisk styring. For det første forstærker stigningen i de offentlige gældskvoter og gældsforskellene i kølvandet på coronapandemien behovet for en effektiv koordinering af budgetstillingerne via stabilitets- og vækstpakten. En realistisk, gradvis og vedvarende tilpasning af den offentlige gæld under hensyn til de aktuelle udsigter for vækst og inflation er vigtig for at sikre finanspolitisk holdbarhed og genopbygge det finanspolitiske råderum forud for eventuelle tilbageslag. For det andet er det vigtigt at gøre finanspolitikken mere kontracyklisk. Der er behov for en beslutsom indsats i forbindelse med recessioner for at undgå en negativ økonomisk udvikling, men det er også afgørende, at stødpuderne genopbygges, når økonomien er helt tilbage på rette spor, for at sikre gælds bæredygtigheden. Ved effektivt at bidrage til makroøkonomisk stabilisering perioder med store chok støtter den kontracykliske finanspolitik pengepolitikken med henblik på at opnå prisstabilitet på mellemlangt sigt. For det tredje er det afgørende, at rammerne for økonomisk styring fastlægger forudsætningerne for, at de økonomiske politikker kan blive mere vækstvenlige. Strukturreformer, investering og finanspolitisk holdbarhed bør integreres bedre i den finanspolitiske og makroøkonomiske overvågning, herunder som led i proceduren i forbindelse med makroøkonomiske ubalancer (macroeconomic imbalance procedure, MIP)⁽⁷⁾. Desuden vil håndteringen af udfordringerne i forbindelse med den grønne og den digitale omstilling, navnlig opfyldelsen af Unionens og medlemsstaternes klimaforpligtelser i henhold til folkeretten og EU-retten⁽⁸⁾, kræve betydelige private og offentlige investeringer, der fremmes af supplerende strukturpolitikker. En troværdig stabilisering af de offentlige gældskvoter kræver vækstfremmende økonomiske politikker, herunder offentlige investeringer, som skal fremmes på passende vis i den reformerede ramme for økonomisk styring i Unionen. Hvis NextGenerationEU, og navnlig genopretnings- og resiliensfaciliteten, gennemføres effektivt, vil det støtte medlemsstaterne i at tackle disse udfordringer og vise potentialet i en indsats i hele EU. Men der vil være behov for flere ressourcer og investeringer på EU-plan samt vedvarende nationalt finansierede investeringer, hvilket enten kræver yderligere indtægtskilder eller en omprioritering af udgifterne, navnlig i medlemsstater med høje gældskvoter. For det fjerde ser ECB gerne yderligere fremskridt med hensyn til euroområdet relaterede aspekter af Unionens rammer for økonomisk styring, f. eks. en mere effektiv koordinering af den finanspolitiske kurs i euroområdet og etablering af en passende udformet permanent central finanspolitisk kapacitet. Mere generelt er fuldførelsen af ØMU'ens økonomiske og institutionelle arkitektur fortsat afgørende for at styrke eurorådets evne til at absorbere chok og fremme stabilitet og vækst⁽⁹⁾.

⁽⁴⁾ Jf. afsnit 1.1 i Den Europæiske Centralbanks udtalelse af 11. maj 2018 om et forslag til Rådets direktiv om bestemmelser til styrkelse af den finanspolitiske ansvarlighed og den mellemfristede budgetmæssige udvikling i medlemsstaterne (EUT C 261 af 25.7.2018, s. 1). Alle ECB's udtalelser er tilgængelige i EUR-Lex.

⁽⁵⁾ Jf. Eurosystemets svar på Europa-Kommissionens meddelelse »EU's økonomi efter covid-19: betydning for den økonomiske styring«, 1. december 2021, som findes på ECB's websted www.ecb.europa.eu

⁽⁶⁾ Jf. Europa-Kommissionen, »Fiscal policy guidance for 2024: Promoting debt sustainability and sustainable and inclusive growth«, 8. marts 2023.

⁽⁷⁾ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1176/2011 af 16. november 2011 om forebyggelse og korrektion af makroøkonomiske ubalancer (EUT L 306 af 23.11.2011, s. 25).

⁽⁸⁾ Parisaftalen vedtaget inden for rammerne af De Forenede Nationers rammekonvention om klimaændringer (EUT L 282 af 19.10.2016, s. 4). Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/1119 af 30. juni 2021 om fastlæggelse af rammerne for at opnå klimaneutralitet og om ændring af forordning (EF) nr. 401/2009 og (EU) 2018/1999 (»den europæiske klimalov«) (EUT L 243 af 9.7.2021, s. 1).

⁽⁹⁾ Jf. »Gennemførelse af Europas Økonomiske og Monetære Union«, rapport aflagt af Jean-Claude Juncker i tæt samarbejde med Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi og Martin Schulz, 22. juni 2015, s. 4, som findes på Kommissionens websted www.ec.europa.eu. Jf. også de generelle bemærkninger i Den Europæiske Centralbanks udtalelse CON/2018/51 af 9. november 2018 om et forslag til en forordning om oprettelse af en europæisk investeringsstabiliseringsfunktion (EUT C 444 af 10.12.2018, s. 11), afsnit 1.3 i Den Europæiske Centralbanks udtalelse CON/2019/37 af 30. oktober 2019 om et forslag til en forordning om en forvaltningsramme for budgetinstrumentet for konvergens og konkurrenceevne for euroområdet (EUT C 408 af 4.12.2019, s. 3).

Specifikke bemærkninger

1. Holdbarhed af offentlig gæld og finanspolitisk tilpasning

1.1 Gældsholdbarhedsanalysens rolle

1.1.1 ECB forstår, at den gælds bæredygtighedsanalyse (Debt Sustainability Analysis, DSA), som Kommissionen har udarbejdet i henhold til forordningsforslag om den nye forebyggende del af stabilitets- og vækstpakten, vil spille en vigtig rolle i udformningen af de tekniske forløb for de offentlige nettoudgifter, som Kommissionen har fremlagt for at vejlede medlemsstaterne ⁽¹⁰⁾. Kommissionens DSA er et værdifuldt redskab til at identificere finanspolitiske risici, der ikke er tilstrækkeligt indregnet i de registrerede gældsniveauer, f.eks. fremtidige omkostninger i forbindelse med befolkningens aldring, eventualforpligtelser og gældens løbetidssammensætning. For at sikre DSA'ens replikabilitet, forudsigelighed og gennemsigtighed og en konsekvent anvendelse af rammen på tværs af medlemsstaterne og over tid understreger ECB behovet for at præcisere den metode, der ligger til grund for Kommissionens DSA i samråd med og med støtte fra medlemsstaterne. Desuden mener ECB også, at det vil være hensigtsmæssigt at høre Det Europæiske Finanspolitiske Råd om denne metode.

1.1.2 ECB glæder sig over, at Kommissionens tekniske forløb fokuserer på en nettoudgiftskurs, som i princippet ikke vil være baseret på årlige realtidsskøn over det ikke-observerbare produktionsgab. Dette har potentiale til at forbedre finanspolitikens kontracyklikalitet, herunder udsving i indtægterne som følge af konjunkturforskel. For at gøre Kommissionens forslag endnu mere klart anbefaler ECB, at definitionen af »nettoudgifter« præciseres yderligere ⁽¹¹⁾ for at gøre følgende aspekter mere klare. Definitionen bør: a) forklare, om nettoudgifterne vil blive defineret nominelt eller i faste priser, b) præcisere og evaluere metoden til at beregne diskretionære foranstaltninger, der skal fratrækkes bruttoudgifter og c) præcisere i hvilket omfang beregningen af indikatoren afhænger af observerbare poster, særligt ved at præcisere metoden til at beregne cykliske elementer af udgifter til arbejdsløshedsunderstøttelse.

1.1.3 Forordningsforslaget om den nye forebyggende del af stabilitets- og vækstpakten kræver, at det tekniske forløb for nettoudgifterne sikrer, at den offentlige gældskvote bringes eller forbliver på en sandsynlig nedadgående kurs eller forbliver på et forsvarligt niveau ⁽¹²⁾. Kommissionen skal vurdere og offentliggøre sin sandsynlighedsanalyse og de underliggende data ⁽¹³⁾. ECB anbefaler, at de centrale parametre og antagelser, der ligger til grund for metoden for sandsynlighedsvurdering, uddybes yderligere i Kommissionens forslag ⁽¹⁴⁾. ECB glæder sig desuden over og støtter, at Kommissionens rapport til Det Økonomiske og Finansielle Udvalg, der indeholder de tekniske forløb, vil blive offentliggjort, inden medlemsstaterne udarbejder deres nationale finanspolitiske og strukturelle planer på mellemlang sigt (herefter »de nationale planer«) ⁽¹⁵⁾. ECB anbefaler desuden, at der udvikles en fælles ramme med hensyn til de »sunde og kontrollerbare økonomiske argumenter«, som medlemsstaterne skal fremlægge i deres nationale planer, når de omfatter et nettoudgiftsforløb, der er højere end det, som Kommissionen har foreslået ⁽¹⁶⁾.

1.2 Beskyttelsesforanstaltninger

ECB minder om, at artikel 126, stk. 2, litra b), i TEUF henviser til situationer, hvor den offentlige gælds andel af bruttonationalproduktet (BNP) »mindkes tilstrækkeligt og nærmer sig referenceværdien i et tilfredsstillende tempo« ⁽¹⁷⁾. I betragtning af behovet for at undgå, at gælden stabiliseres på et højt niveau, glæder ECB sig over, at Kommissionens forslag indeholder visse sikkerhedsforanstaltninger, der støtter gælds- og underskudsreduktionen,

⁽¹⁰⁾ Jf. artikel 5 og 6 og bilag I til forordningsforslaget om den nye forebyggende del af stabilitets- og vækstpakten. Jf. også meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Den Europæiske Centralbank, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg, »Meddelelse om retningslinjer for en reform af rammen for økonomisk styring i EU«, COM(2022) 583 final, 9. november 2022.

⁽¹¹⁾ F.eks. i artikel 2, nr. 2), og/eller i bilag II, litra a), i forordningsforslaget om den nye forebyggende del af stabilitets- og vækstpakten.

⁽¹²⁾ Jf. artikel 5, litra a), til forordningsforslaget om den nye forebyggende del af stabilitets- og vækstpakten.

⁽¹³⁾ Jf. artikel 8 og bilag V til forordningsforslaget om den nye forebyggende del af stabilitets- og vækstpakten.

⁽¹⁴⁾ Dette kunne navnlig medtages i bilag V til forordningsforslaget om den nye forebyggende del af stabilitets- og vækstpakten.

⁽¹⁵⁾ Jf. artikel 5 til forordningsforslaget om den nye forebyggende del af stabilitets- og vækstpakten.

⁽¹⁶⁾ Jf. artikel 11, stk. 2, til forordningsforslaget om den nye forebyggende del af stabilitets- og vækstpakten.

⁽¹⁷⁾ Jf. også artikel 1, nr. 1), i de foreslåede ændringer af forordningen om stabilitets- og vækstpaktens forebyggende del, som ændrer artikel 2, stk. 1a, i Rådets forordning (EF) nr. 1467/97 af 7. juli 1997 om fremskyndelse og afklaring af gennemførelsen af proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud (EFT L 209 af 2.8.1997, s. 6).

navnlig ved at sikre, at den finanspolitiske kurs forudser en lavere offentlig gældskvote ved udgangen af planlægningsperioden end ved begyndelsen af den tekniske kurs, ved at undgå at udskyde den finanspolitiske tilpasning til de sidste år af tilpasningsperioden og ved at foreslå en minimumsjustering for de år, hvor underskuddet forventes at overstige referenceværdien på 3 % ⁽¹⁸⁾. ECB forstår, at spørgsmålet om beskyttelsesforanstaltninger er genstand for igangværende drøftelser, og mener, at der er behov for en balance mellem kompleksitet og ejerskab på den ene side og effektiviteten af gældsnedbringelsen på den anden side for at sikre, at gælden bringes på en tilstrækkelig aftagende kurs, der er passende differentieret.

2. Nationale finanspolitiske og strukturelle planer på mellemlang sigt

2.1 Reforme og investeringer

Produktiv investering er en forudsætning for økonomisk vækst, som kan understøtte de offentlige finansers holdbarhed på lang sigt. Det er derfor afgørende, at den finanspolitiske tilpasning ikke sker på bekostning af investeringer, navnlig investeringer, der støtter Unionens fælles prioriteter. Med henblik herpå bør niveauet og kvaliteten af de offentlige investeringer også overvåges effektivt. ECB er desuden enig i, at der er et presserende behov for at fremme vækstfremmende reformer. Derfor er nationalt ejerskab af medlemsstaternes nationale planer af afgørende betydning. ECB understreger, at den tekniske dialog mellem medlemsstaten og Kommissionen i henhold til forordningsforslaget om den nye forebyggende del af stabilitets- og vækstpagten ⁽¹⁹⁾, som er et vigtigt element i det nationale ejerskab, bør føres på en gnidningsløs, gennemsigtig og forudsigelig måde. Den tekniske dialog bør være velstruktureret og detaljeret, så indholdet af de nationale planer klart kan præciseres. ECB anbefaler derfor, at forordningsforslaget om den nye forebyggende del af stabilitets- og vækstpagten indeholder en højere detaljeringsgrad af kravene til de reformer og investeringsforpligtelser, der skal indgå i alle nationale planer ⁽²⁰⁾.

2.2 Tilpasningsperiode

Det fastsættes i den foreslåede nye forordning om den forebyggende del af stabilitets- og vækstpagten, at medlemsstaternes nationale planer skal indeholde et nettoudgiftsforløb, der dækker en periode på mindst fire år ⁽²¹⁾. Hvis en medlemsstat forpligter sig til at gennemføre et relevant sæt reformer og investeringer, kan tilpasningsperioden forlænges med op til tre år ⁽²²⁾. En sådan tidshorisont er lang og strækker sig ud over en typisk valgcyklus og kan derfor hindre opfyldelsen af disse forpligtelser. ECB støtter derfor en forsigtig anvendelse af forlængelserne af de nationale planer og understreger behovet for, at der gives tilsagn om yderligere reformer og investeringer for fuldt ud at gennemføre dem. Desuden har ECB to forslag med hensyn til tilpasningsperioden og forlængelsen heraf. For det første glæder ECB sig over kravet om, at hvert reform- og investeringstilsagn, der ligger til grund for en forlængelse af tilpasningsperioden, skal være tilstrækkeligt detaljeret, fremrykket, tidsbestemt og kontrollerbar ⁽²³⁾. For at sikre, at metoden er tilstrækkelig klar og gennemsigtig, foreslår ECB, at vurderingsrammen for vurdering af medlemsstaternes tilsagn ⁽²⁴⁾ udvikles yderligere. Det bør navnlig sikres, at sådanne forpligtelser bidrager til at øge den potentielle vækst og dermed gældsberedygtigheden. Desuden anbefaler ECB, at der indføres yderligere sikkerhedsforanstaltninger for at sikre en stigning i investeringerne i kritiske politiske prioriteter såsom den grønne og den digitale omstilling, og at reform- og investeringsforpligtelserne fremskyndes tilstrækkeligt i lighed med de beskyttelsesforanstaltninger, der allerede er indført for finanspolitisk tilpasning ⁽²⁵⁾. For det andet kan der frem til 2026 tages hensyn til reform- og investeringsforpligtelserne i medlemsstaternes godkendte genopretnings- og resiliensplaner med henblik på en forlængelse af tilpasningsperioden ⁽²⁶⁾. ECB glæder sig over overvejelserne om genopretnings- og resiliensplanerne, men anbefaler, at vurderingsrammen sikrer, at en betydelig del af de reformer og investeringer, som medlemsstaterne foreslår, supplerer allerede eksisterende forpligtelser.

⁽¹⁸⁾ Jf. artikel 6, litra c) og d), artikel 15, stk. 2, og bilag I, litra c), i forordningsforslaget om den nye forebyggende del af stabilitets- og vækstpagten. Jf. artikel 1, nr. 2), i de foreslåede ændringer af forordningen om stabilitets- og vækstpagten forebyggende del, som ændrer artikel 3, stk. 4, i Rådets forordning (EF) nr. 1467/97. Jf. artikel 1, nr. 4), i de foreslåede ændringer af forordningen om stabilitets- og vækstpagten forebyggende del, som ændrer artikel 5, stk. 1, i Rådets forordning (EF) nr. 1467/97.

⁽¹⁹⁾ Jf. artikel 10 i forordningsforslaget om den nye forebyggende del af stabilitets- og vækstpagten.

⁽²⁰⁾ Jf. artikel 11 og 14 og bilag I til forordningsforslaget om den nye forebyggende del af stabilitets- og vækstpagten.

⁽²¹⁾ Jf. artikel 5 og artikel 11, stk. 1, i forordningsforslaget om den nye forebyggende del af stabilitets- og vækstpagten.

⁽²²⁾ Jf. artikel 13, stk. 1, i forordningsforslaget om den nye forebyggende del af stabilitets- og vækstpagten.

⁽²³⁾ Jf. artikel 13, stk. 3, til forordningsforslaget om den nye forebyggende del af stabilitets- og vækstpagten.

⁽²⁴⁾ Jf. artikel 13, stk. 5, og bilag VII til forordningsforslaget om den nye forebyggende del af stabilitets- og vækstpagten.

⁽²⁵⁾ Jf. artikel 6, litra c) og d), og artikel 15, stk. 2, i forordningsforslaget om den nye forebyggende del af stabilitets- og vækstpagten.

⁽²⁶⁾ Jf. artikel 13, stk. 4, til forordningsforslaget om den nye forebyggende del af stabilitets- og vækstpagten.

2.3 *Reviderede nationale planer*

Der fastsættes i forordningsforslaget om den nye forebyggende del af stabilitets- og vækstpagten en mulighed for, at medlemsstaterne kan indsende en revideret national plan, hvis der foreligger objektive omstændigheder, der medfører, at den oprindelige plan ikke kan gennemføres, eller hvis en ny regering anmoder om at indsende en ny national plan ⁽²⁷⁾. ECB anbefaler, at forordningsforslaget om den nye forebyggende del af stabilitets- og vækstpagten præciserer de objektive omstændigheder, der anses for relevante, og præciserer, hvordan Kommissionen tager hensyn til den pågældende medlemsstats tidligere tilpasning eller manglen herpå i forbindelse med udarbejdelsen af dens nye tekniske forløb. Desuden anbefaler ECB, at den foreslåede nye forordning om den forebyggende del af stabilitets- og vækstpagten sikrer, at den reviderede plan ikke gør det muligt at udskyde reformer og investeringer.

3. **Samspil med proceduren i forbindelse med makroøkonomiske ubalancer**

3.1 ECB glæder sig over den holistiske overvågning af de nationale tilsagn om strukturreformer sammen med investeringer og finanspolitikker som led i de nationale planer for alle nationale strukturpolitikker, navnlig dem, der kan lette forebyggelsen og korrektionen af makroøkonomiske ubalancer, som overvåges under proceduren i forbindelse med makroøkonomiske ubalancer ⁽²⁸⁾.

3.2 ECB glæder sig over kravet om, at nationale planer skal følge op på Unionens landespecifikke henstillinger, herunder dem, der vedrører makroøkonomiske ubalancer, der er identificeret under proceduren i forbindelse med makroøkonomiske ubalancer ⁽²⁹⁾. ECB anbefaler, at de nationale planer fokuserer på at imødegå de største risici for de makroøkonomiske ubalancer for den finansielle holdbarhed, vedvarende tab af konkurrenceevne og store eksterne ubalancer.

3.3 Den foreslåede nye forordning om den forebyggende del af stabilitets- og vækstpagten fastsætter, at der hvis en medlemsstat undlader at gennemføre de reform- og investeringsforpligtelser, der indgår i dens nationale plan for at efterkomme de landespecifikke henstillinger, der er relevante for PMU'en, og den pågældende medlemsstat er ramt af uforholdsmæssigt store ubalancer, kan indledes en procedure i forbindelse med uforholdsmæssigt store ubalancer (excessive imbalance procedure, EIP) i overensstemmelse med artikel 7, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1176/2011 ⁽³⁰⁾ ⁽³¹⁾. I så fald skal medlemsstaten forelægge en revideret national plan, der også fungerer som den korrigerende handlingsplan, der kræves i henhold til artikel 8, stk. 1, i forordning (EU) nr. 1176/2011. ECB skal fremsætte en række bemærkninger i denne henseende. For det første mener ECB i betragtning af udviklingen i de makroøkonomiske udfordringer, at det ville være nyttigt, hvis rammen også kunne lette tilpasninger af de nationale planer, uanset om der indledes en EIP eller ej. Dette sikrer, at relevante reformer og investeringer kan tilpasses med henblik på at håndtere alle nye makroøkonomiske ubalancer og makroøkonomiske udfordringer mere indgående på en rettidig og effektiv måde. For det andet bemærker ECB, at håndhævelsen hvad angår makroøkonomiske ubalancer har været et centralt problem under de eksisterende rammer for økonomisk styring. ECB understreger, at procedurerne for forebyggelse og korrektion af makroøkonomiske ubalancer bør fastlægges ved hjælp af gennemsigtige og effektive udløsende mekanismer, herunder detaljeret meddelelse om procedureafgørelser ⁽³²⁾. For at sikre, at medlemsstaterne håndterer makroøkonomiske ubalancer rettidigt og effektivt, og som Rådet har bemærket ⁽³³⁾, fremhæver ECB, at MIP'en bør udnyttes fuldt ud og på en gennemsigtig og konsekvent måde, der sikrer medlemsstaternes ejerskab til proceduren, herunder aktivering af EIP, hvor det er relevant.

4. **Overholdelse og håndhævelse**

4.1 *Medlemsstaternes tilfredsstillende overholdelse af de forpligtelser, der ligger til grund for en forlængelse af en tilpasningsperiode*

Den foreslåede nye forordning om den forebyggende del af stabilitets- og vækstpagten fastsætter, at hvis en medlemsstat har fået forlænget den gældende tilpasningsperiode, men ikke på tilfredsstillende vis opfylder sit sæt af reform- og investeringsforpligtelser, der ligger til grund for forlængelsen, kan Rådet efter henstilling fra Kommissionen anbefale en revideret nettoudgiftskurs med en kortere tilpasningsperiode ⁽³⁴⁾. I den forbindelse

⁽²⁷⁾ Jf. artikel 14, stk. 1, til forordningsforslaget om den nye forebyggende del af stabilitets- og vækstpagten.

⁽²⁸⁾ Jf. artikel 11, stk. 1, artikel 12, litra b), artikel 13, stk. 2, og artikel 16 og 30 i den foreslåede nye forordning om den forebyggende del af stabilitets- og vækstpagten.

⁽²⁹⁾ Jf. artikel 11, stk. 1, og artikel 12, litra b), i forordningsforslaget om den nye forebyggende del af stabilitets- og vækstpagten.

⁽³⁰⁾ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1176/2011 af 16. november 2011 om forebyggelse og korrektion af makroøkonomiske ubalancer (EUT L 306 af 23.11.2011, s. 25).

⁽³¹⁾ Jf. artikel 30 til forordningsforslaget om den nye forebyggende del af stabilitets- og vækstpagten.

⁽³²⁾ Jf. afsnit 18 i Den Europæiske Centralbanks udtalelse CON/2011/13 af 16. februar 2011 om reform af den økonomiske styring i Den Europæiske Union (EUT C 150 af 20.5.2011, s. 1).

⁽³³⁾ Jf. Rådets pressemeddelelse af 12. juli 2022 »Proceduren i forbindelse med makroøkonomiske ubalancer: Rådet vedtager konklusioner«, som findes på Rådets websted www.consilium.europa.eu

⁽³⁴⁾ Jf. artikel 19 i forordningsforslaget om den nye forebyggende del af stabilitets- og vækstpagten.

understreger ECB behovet for at sikre rettidig, passende og gennemsigtig overvågning og håndhævelse af medlemsstaternes overholdelse af deres reform- og investeringsforpligtelser for at sikre finanspolitisk og makroøkonomisk stabilitet. Det kan derfor være at foretrække, at den foreslåede nye forordning om den forebyggende del af stabilitets- og vækstpacten i dette tilfælde forpligter Rådet til at handle på grundlag af en henstilling fra Kommissionen i overensstemmelse med »overhold eller forklar«-princippet om ⁽³⁵⁾ at anbefale en revideret nettoudgiftskurs med en kortere tilpasningsperiode ⁽³⁶⁾. I den forbindelse bemærker ECB, at Kommissionen henviser til det kommende arbejde med at udvikle et nyt håndhævelsesværktøj ⁽³⁷⁾. ECB ser gerne yderligere oplysninger om det nye håndhævelsesværktøj, som endnu ikke indgår i Kommissionens forslag.

4.2 *Vurdering af betydelige udfordringer med hensyn til den offentlige gælds holdbarhed og andre relevante faktorer i forbindelse med Kommissionens rapport i henhold til artikel 126, stk. 3, i TEUF*

ECB glæder sig over, at den pågældende medlemsstats udfordringer med hensyn til den offentlige gælds holdbarhed er medtaget som en vigtig faktor for indledningen af en procedure i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud ⁽³⁸⁾. I betragtning af betydningen af vurderingen af relevante faktorer for gennemførelsen af proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud opfordrer ECB til, at der medtages en veldefineret og gennemsigtig metodologisk tilgang til vurderingen af disse faktorer i de foreslåede ændringer af forordningen om den korregerende del af stabilitets- og vækstpacten.

4.3 *Udformning af den korregerende nettoudgiftskurs*

ECB understreger behovet for en gradvis, men hurtig korrektion af uforholdsmæssigt stor gæld og uforholdsmæssigt store underskud. I den forbindelse anerkender den, at der blev indført sikkerhedsforanstaltninger med henblik på at begrænse risikoen for udskydelse af den finanspolitiske tilpasning med hensyn til, hvordan den korregerende nettoudgiftskurs skal håndtere gældskvoten ⁽³⁹⁾. ECB glæder sig over det numeriske krav i forbindelse med underskud og bekræfter, at i de år, hvor det offentlige underskud forventes at overstige referenceværdien, skal den korregerende nettoudgiftskurs være i overensstemmelse med en minimumsjustering. Det bør dog præciseres, hvordan denne justering måles. ECB bemærker imidlertid, at de foreslåede ændringer af forordningen om den korregerende del af stabilitets- og vækstpacten ⁽⁴⁰⁾ vil fjerne det nuværende krav om, at Rådets henstilling i henhold til artikel 126, stk. 7, i TEUF skal fastsætte en specifik frist for korrektionen af det uforholdsmæssigt store underskud, »som skal være afsluttet året efter, at det er konstateret, medmindre der foreligger særlige omstændigheder« ⁽⁴¹⁾.

4.4 *Kontrollkontoen*

ECB glæder sig over kravet om, at Kommissionen skal oprette en kontrollkonto for at holde styr på kumulative afvigelser, både opadgående og nedadrettede, i de faktiske nettoudgifter i forhold til nettoudgifterne ⁽⁴²⁾. Dette er et afgørende element for at sikre overholdelse og støtte reglens kontracyklalitet gennem muligheden for at opbygge finanspolitiske stødpuder i økonomiske opgangstider, som kan anvendes i økonomiske nedgangstider. Der tages hensyn til oplysningerne i kontrollen i forbindelse med Kommissionens rapport i henhold til artikel 126, stk. 3, i TEUF ⁽⁴³⁾, og de er derfor en vigtig faktor, der er relevant for indledningen af en procedure i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud. Derfor anbefaler ECB, at kontrollkontoens funktion og nøgleparametre præciseres yderligere. Desuden anbefaler ECB, at de landespecifikke beregninger og status for hver enkelt

⁽³⁵⁾ Jf. artikel 27 i forordningsforslaget om den nye forebyggende del af stabilitets- og vækstpacten.

⁽³⁶⁾ Jf. artikel 19 i forordningsforslaget om den nye forebyggende del af stabilitets- og vækstpacten. Affattelsen kan ændres således: »[...] Rådet anbefaler på grundlag af en henstilling fra Kommissionen en revideret nettoudgiftskurs med en kortere tilpasningsperiode«.

⁽³⁷⁾ Jf. meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Den Europæiske Centralbank, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg, »Meddelelse om retningslinjer for en reform af rammen for økonomisk styring i EU«, COM(2022) 583 final, 9. november 2022.

⁽³⁸⁾ Artikel 1, nr. (1), i de foreslåede ændringer af forordningen om den korregerende del af stabilitets- og vækstpacten, som ændrer artikel 2, stk. 3, i Rådets forordning (EF) nr. 1467/97.

⁽³⁹⁾ Jf. artikel 1, nr. 2), i de foreslåede ændringer af forordningen om stabilitets- og vækstpactens forebyggende del, som ændrer artikel 3, stk. 4, i Rådets forordning (EF) nr. 1467/97. Jf. artikel 1, nr. 4), i de foreslåede ændringer af forordningen om stabilitets- og vækstpactens forebyggende del, som ændrer artikel 5, stk. 1, i Rådets forordning (EF) nr. 1467/97.

⁽⁴⁰⁾ Artikel 1, nr. 2), i de foreslåede ændringer af forordningen om den korregerende del af stabilitets- og vækstpacten, som ændrer artikel 3, stk. 4, i Rådets forordning (EF) nr. 1467/97.

⁽⁴¹⁾ Jf. artikel 3, stk. 4 i forordning (EF) nr. 1467/97.

⁽⁴²⁾ Jf. artikel 21, 2. pkt., og bilag IV til forordningsforslaget om den nye forebyggende del af stabilitets- og vækstpacten.

⁽⁴³⁾ Artikel 1, nr. 1), i de foreslåede ændringer af forordningen om den korregerende del af stabilitets- og vækstpacten, som ændrer artikel 2, stk. 3, litra b), i Rådets forordning (EF) nr. 1467/97.

medlemsstat under kontrolkontoen offentliggøres på Kommissionens websted, helst sammen med Kommissionens forårs- og efterårsprognoser. Endelig anbefaler ECB, at der indføres en tærskel for de faktiske nettoudgifters afvigelse fra nettoudgifterne, hvilket vil udløse et krav om, at Kommissionen skal udarbejde en rapport i henhold til artikel 126, stk. 3, i TEUF ⁽⁴⁴⁾.

5. Uafhængige finanspolitiske institutioners og det europæiske finanspolitiske råds rolle

- 5.1 En styrkelse af de uafhængige organers rolle i den finanspolitiske overvågningsproces kan bidrage til at mindske de procykliske tendenser i finanspolitikken og samtidig støtte nationalt ejerskab, hvilket er afgørende for en vedvarende gennemførelse af rammen ⁽⁴⁵⁾. ECB støtter derfor de bestemmelser i forslagene, der har til formål at styrke de uafhængige finanspolitiske institutioners rolle ⁽⁴⁶⁾ ved at medtage krav vedrørende deres ledelse og uafhængighed og tildele dem opgaver ⁽⁴⁷⁾, der rækker ud over deres eksisterende opgaver i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 473/2013 ⁽⁴⁸⁾. ECB glæder sig navnlig over forankringen af »overhold eller forklar«-princippet i EU-lovgivningen. ECB støtter styrkelsen af de internationale finansielle institutioners rolle, forudsat at deres samlede kapacitet også forbedres i takt med deres yderligere opgaver, og at deres egne tilstrækkelige og stabile ressourcer til at udføre deres mandat på en effektiv måde sikres ⁽⁴⁹⁾.
- 5.2 ECB anbefaler, at de internationale finansielle institutioners (IFI'er) rolle i henhold til den foreslåede nye forordning om den forebyggende del af stabilitets- og vækstpacten styrkes yderligere ved at give dem en rolle i forbindelse med udarbejdelsen af medlemsstaternes nationale planer og vurderingen af ikke-kvantificerbare mål (f.eks. om reformernes virkning), dog med forbehold af ovennævnte styrkelse af kapaciteten, og uden at dette berører Kommissionens rolle i henhold til traktaterne. IFI'er kan give en vurdering af de underliggende antagelser, den nationale plans overensstemmelse med Kommissionens tekniske forløb og, hvor det er relevant, sandsynligheden af reform- og investeringsforpligtelser. ECB anbefaler ligeledes, at inddragelsen af de internationale finansielle institutioner i henhold til de foreslåede ændringer af forordningen om stabilitets- og vækstpactens forebyggende del styrkes yderligere ved at kræve, at IFI'er også udarbejder en udtalelse om Kommissionens analyse af relevante faktorer med henblik på rapporten i henhold til artikel 126, stk. 3, i TEUF.
- 5.3 Endelig anerkender ECB Det Europæiske Finanspolitiske Råds arbejde ⁽⁵⁰⁾ og støtter fuldt ud Kommissionens hensigt om at undersøge mulighederne for at styrke det. Med henblik herpå og uden at det berører Kommissionens kompetence, støtter ECB Det Europæiske Finanspolitiske Råds vigtige rolle i Unionens ramme for økonomisk styring ⁽⁵¹⁾. ECB glæder sig navnlig over muligheden for, at Det Europæiske Finanspolitiske Råd kan afgive en udtalelse som grundlag for Rådets henstilling om aktivering eller udvidelse af den generelle undtagelsesklausul i overensstemmelse med den foreslåede nye forordning om den forebyggende del af stabilitets- og vækstpacten ⁽⁵²⁾. Som anført ovenfor i afsnit 1.1.1 finder ECB det også hensigtsmæssigt at høre Det Europæiske Finanspolitiske Råd om den metode, der ligger til grund for DSA'en. Desuden bør Det Europæiske Finanspolitiske Råds rolle i vurderingen af den hensigtsmæssige finanspolitiske kurs i euroområdet også styrkes.

⁽⁴⁴⁾ Artikel 1, nr. 1), i de foreslåede ændringer af forordningen om den korrigerende del af stabilitets- og vækstpacten, som ændrer artikel 2 i Rådets forordning (EF) 1467/97.

⁽⁴⁵⁾ Jf. Eurosystemets svar på Europa-Kommissionens meddelelse »EU's økonomi efter covid-19: betydning for den økonomiske styring« af 19. oktober 2021, 1. december 2021.

⁽⁴⁶⁾ Jf. afsnit 2.4.1. i udtalelse CON/2018/25.

⁽⁴⁷⁾ Jf. artikel 1, nr. 8), i de foreslåede ændringer af direktivet om de budgetmæssige rammer, som ændrer artikel 8 i Rådets direktiv 2011/85/EU af 8. november 2011 om krav til medlemsstaternes budgetmæssige rammer (EUT L 306 af 23.11.2011, s. 41). Jf. artikel 22 i forordningsforslaget om den nye forebyggende del af stabilitets- og vækstpacten. Jf. artikel 1, nr. 1), i de foreslåede ændringer af forordningen om stabilitets- og vækstpactens forebyggende del, som ændrer artikel 2, stk. 3, i Rådets forordning (EF) nr. 1467/97, og artikel 1, nr. 3), i de foreslåede ændringer af forordningen om stabilitets- og vækstpactens forebyggende del, som ændrer artikel 3, stk. 5, i Rådets forordning (EF) nr. 1467/97.

⁽⁴⁸⁾ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 473/2013 af 21. maj 2013 om fælles bestemmelser om overvågning og evaluering af udkast til budgetplaner og til sikring af korrektion af uforholdsmæssigt store underskud i medlemsstaterne i euroområdet (EUT L 140 af 27.5.2013, s. 11).

⁽⁴⁹⁾ Artikel 1, nr. 8), i de foreslåede ændringer af direktivet om de budgetmæssige rammer, som ændrer artikel 8, stk. 3, litra c), i Rådets direktiv 2011/85/EU.

⁽⁵⁰⁾ Kommissionens afgørelse (EU) 2015/1937 af 21. oktober 2015 om oprettelse af et uafhængigt rådgivende europæisk finanspolitisk råd (EUT L 282 af 28.10.2015, s. 37).

⁽⁵¹⁾ Jf. afsnit 22 i udtalelse CON/2011/13.

⁽⁵²⁾ Jf. artikel 24 i forordningsforslaget om den nye forebyggende del af stabilitets- og vækstpacten.

6. Kommissionens delegerede beføjelser til at ændre bilagene

- 6.1 Den foreslåede nye forordning om den forebyggende del af stabilitets- og vækstpakten giver Kommissionen beføjelse til at vedtage delegerede retsakter med henblik på at ændre bilag II-VII for at tilpasse dem for at tage behørigt hensyn til yderligere udvikling eller behov ⁽⁵³⁾.
- 6.2 Da bilagene udgør en integreret del af den foreslåede nye forordning om den forebyggende del af stabilitets- og vækstpakten, anbefaler ECB, at bilagene allerede på *forhånd* indeholder yderligere detaljer og specifikationer. Som nævnt ovenfor kan der navnlig gives yderligere oplysninger om informationerne i den nationale mellemfristede finanspolitiske strukturplan (bilag II), kontrolregnskabet (bilag IV), metoden til vurdering af sandsynligheden (bilag V) og vurderingsrammen for de reform- og investeringstilsagn, der ligger til grund for en forlængelse af tilpasningsperioden (bilag VII).
- 6.3 Desuden ønsker ECB at understrege betydningen af rettidigt at høre den om alle delegerede retsakter og gennemførelsesretsakter, der henhører under dens kompetenceområde, jf. artikel 127, stk. 4, første led, og artikel 282, stk. 5, i TEUF ⁽⁵⁴⁾.

7. Forholdet til traktaten om stabilitet, samordning og styring

ECB glæder sig over formålet med Kommissionens forslag om at integrere indholdet af traktaten om stabilitet, samordning og styring (Treaty on Stability, Coordination and Governance, TSCG) i Unionens retlige rammer i overensstemmelse med dennes artikel 16 ⁽⁵⁵⁾. Kommissionen har fortolket indholdet af TSCG som værende i overensstemmelse med finanspagten (TSCG afsnit III). ECB bemærker endvidere, at artikel 2 i TSCG sikrer, at vedtagelsen af Kommissionens forslag ikke nødvendiggør en ændring eller ophævelse af TSCG. I henhold til artikel 2, stk. 1, i TSCG skal TSCG anvendes og fortolkes af de kontraherende parter i overensstemmelse med de traktater, som Den Europæiske Union bygger på, navnlig artikel 4, stk. 3, i traktaten om Den Europæiske Union og med EU-retten, herunder procesret, når der er behov for vedtagelse af afledt ret. Desuden fastsættes det i artikel 2, stk. 2, i TSCG, at TSCG finder anvendelse, for så vidt som den er forenelig med de traktater, som Den Europæiske Union bygger på, og med EU-retten, og at den ikke må gribe ind i Unionens kompetence til at handle på området for den økonomiske union. ECB forstår det således, at når Kommissionens forslag vedtages og træder i kraft, vil TSCG finde anvendelse og blive fortolket i overensstemmelse med den nye ramme for økonomisk styring.

8. Gennemførelse af Europas økonomiske og monetære union

I betragtning af betydningen af en solid EU-ramme for samordning af den økonomiske politik og finanspolitikken i forbindelse med Den Monetære Union understreger ECB, at der er behov for yderligere fremskridt med hensyn til euroområdet specifikke aspekter. Det er vigtigt at udvikle en ramme for overvågning og styring af den samlede finanspolitiske kurs i euroområdet som modstykke til pengepolitikken, da den kan bidrage til at sikre, at penge- og finanspolitikken supplerer hinanden bedre. Desuden er der fortsat behov for en permanent central finanspolitisk kapacitet. Et sådant værktøj kan, hvis det udformes hensigtsmæssigt, spille en rolle med hensyn til at styrke den makroøkonomiske stabilisering og konvergens i euroområdet på længere sigt, herunder gennem investeringer, og dermed også støtte den fælles pengepolitik. Med henblik herpå vil en permanent central finanspolitisk kapacitet skulle være tilstrækkelig og have permanent finansiering ⁽⁵⁶⁾.

⁽⁵³⁾ Jf. artikel 32 i forordningsforslaget om den nye forebyggende del af stabilitets- og vækstpakten.

⁽⁵⁴⁾ Jf. Den Europæiske Centralbanks udtalelse CON/2011/42 af 4. maj 2011 om et forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af direktiv 2003/71/EF og direktiv 2009/138/EF for så vidt angår de beføjelser, der er tillagt Den Europæiske Tilsynsmyndighed for Forsikrings- og Arbejdsmarkedspensionsordninger og Den Europæiske Værdipapirtilsynsmyndighed. Jf. afsnit 8 i Den Europæiske Centralbanks udtalelse CON/2011/44 af 19. maj 2011 om det europæiske national- og regionalregnskabssystem i Den Europæiske Union. Jf. afsnit 4 i Den Europæiske Centralbanks udtalelse CON/2012/5 af 25. januar 2012 om et forslag til et direktiv om adgangen til at udøve virksomhed som kreditinstitut og tilsynet med kreditinstitutter og investeringsselskaber og til en forordning om forsigtighedskrav til kreditinstitutter og investeringsselskaber. Jf. afsnit 1.9 i Den Europæiske Centralbanks udtalelse CON/2018/1 af 2. januar 2018 om et forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om europæisk erhvervsstatistik, om ændring af forordning (EF) nr. 184/2005 og om ophævelse af 10 retsakter på området erhvervsstatistik.

⁽⁵⁵⁾ Jf. afsnit 1.2 i udtalelse CON/2018/25. I henhold til artikel 16 i TSCG skal der senest fem år efter datoen for TSCG's ikrafttræden, dvs. senest den 1. januar 2018, tages de nødvendige skridt med henblik på at indarbejde indholdet af TSCG i Unionens retlige ramme.

⁽⁵⁶⁾ Jf. Eurosystemets svar på Europa-Kommissionens meddelelse »EU's økonomi efter covid-19: betydning for den økonomiske styring« af 19. oktober 2021, 1. december 2021. Jf. også de generelle bemærkninger i udtalelse CON/2018/51 og afsnit 1.3. i udtalelse CON/2019/37.

Udfærdiget i Frankfurt am Main, den 5. juli 2023.

Christine LAGARDE
Formand for ECB
