



Rådet for
Den Europæiske Union

Bruxelles, den 10. november 2022
(OR. en)

13828/22

ECOFIN 1066
UEM 295

FØLGESKRIVELSE

fra:	Martine DEPREZ, direktør, på vegne af generalsekretæren for Europa-Kommissionen
modtaget:	10. november 2022
til:	Thérèse BLANCHET, generalsekretær for Rådet for Den Europæiske Union
Komm. dok. nr.:	COM(2022) 583 final
Vedr.:	MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET, DEN EUROPÆISKE CENTRALBANK, DET EUROPÆISE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG REGIONSUDVALGET Meddelelse om retningslinjer for en reform af rammen for økonomisk styring i EU

Hermed følger til delegationerne dokument COM(2022) 583 final.

Bilag: COM(2022) 583 final



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 9.11.2022
COM(2022) 583 final

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET,
DEN EUROPÆISKE CENTRALBANK, DET EUROPÆISE ØKONOMISKE OG
SOCIALE UDVALG OG REGIONSUDVALGET**

Meddelelse om retningslinjer for en reform af rammen for økonomisk styring i EU

1. Indledning

I oktober 2021 relancerede Kommissionen den offentlige debat om revisionen af EU's ramme for økonomisk styring og opfordrede andre EU-institutioner og øvrige vigtige interessenter til at deltage. Gennem forskellige fora, herunder særlige møder, workshops og en onlineundersøgelse, har borgere og en lang række deltagere, herunder nationale regeringer, parlamenter, arbejdsmarkedets parter, den akademiske verden og andre EU-institutioner, drøftet, hvordan de økonomiske udfordringer i dag og i morgen kræver reformer af EU's ramme for økonomisk styring ⁽¹⁾ Drøftelser i Rådet (Økofin), Eurogruppen, Det Økonomiske og Finansielle Udvalg og Udvalget for Økonomisk Politik har givet medlemsstaterne mulighed for at reflektere over og give udtryk for deres synspunkter om de vigtigste mål for rammen for styring, dens funktion og de nye udfordringer, der skal tages op.

Det er nu tid til at gå fra debat til at beslutningstagning. I denne meddelelse skitseres Kommissionens retningslinjer for en reform af rammen for økonomisk styring, der tager sigte på de vigtigste økonomiske og politiske spørgsmål, der vil forme samordningen og overvågningen af den økonomiske politik i EU i det kommende årti. Under hensyntagen til de mest problematiske punkter i den nuværende ramme har disse retningslinjer til formål at styrke gældsholdbarheden og fremme bæredygtig og inklusiv vækst i alle medlemsstater (se figur 1) og således "genfinde Maastricht-ånden hvorefter stabilitet og vækst er nødt til at gå hånd i hånd", som kommissionsformand Ursula von der Leyen sagde i sin tale om Unionens tilstand ⁽²⁾ Ansvarlige finanspolitiske strategier samt investeringer og reformer, der fremmer bæredygtig vækst, er både uundværlige og gensidigt forstærkende for at sikre finanspolitisk holdbarhed og muliggøre den grønne og den digitale omstilling hen imod en robust økonomi. Den reviderede ramme bør tage fat på de nuværende udfordringer og bidrage til at gøre Europa mere modstandsdygtigt ved at fastholde strategiske investeringer i de kommende år og reducere den høje offentlige gældskvote på en realistisk, gradvis og vedvarende måde. De centrale elementer i Kommissionens retningslinjer er styrkelse af det nationale ejerskab, forenkling af rammen og større fokus på mellemlang sigt kombineret med en stærkere og mere sammenhængende håndhævelse.

Formålet med reformen er at fremme effektiv økonomisk overvågning, der er forankret i en fælles ramme, som sikrer ligebehandling og multilateral samordning af politikker. Rammen bør være robust nok til at modstå ændrede økonomiske forhold og usikkerhed, hvilket kræver et solidt og forudsigeligt regelsæt og undtagelsesklausuler, der kan tages i anvendelse under ekstraordinære omstændigheder. Den bør også omfatte en integreret tilgang, hvor overvågningsinstrumenterne supplerer hinanden inden for rammerne af det europæiske semester. Effektiv forebyggelse og korrektion af makroøkonomiske ubalancer vil kræve bedre afsløring af nye risici og opretholdelse af reformmomentum, samtidig med at der lægges større vægt på udviklingen i EU og euroområdet og på gennemførelsen af politikker. Disse retningslinjer vil danne grundlag for den videre debat, navnlig i Rådet og med Europa-

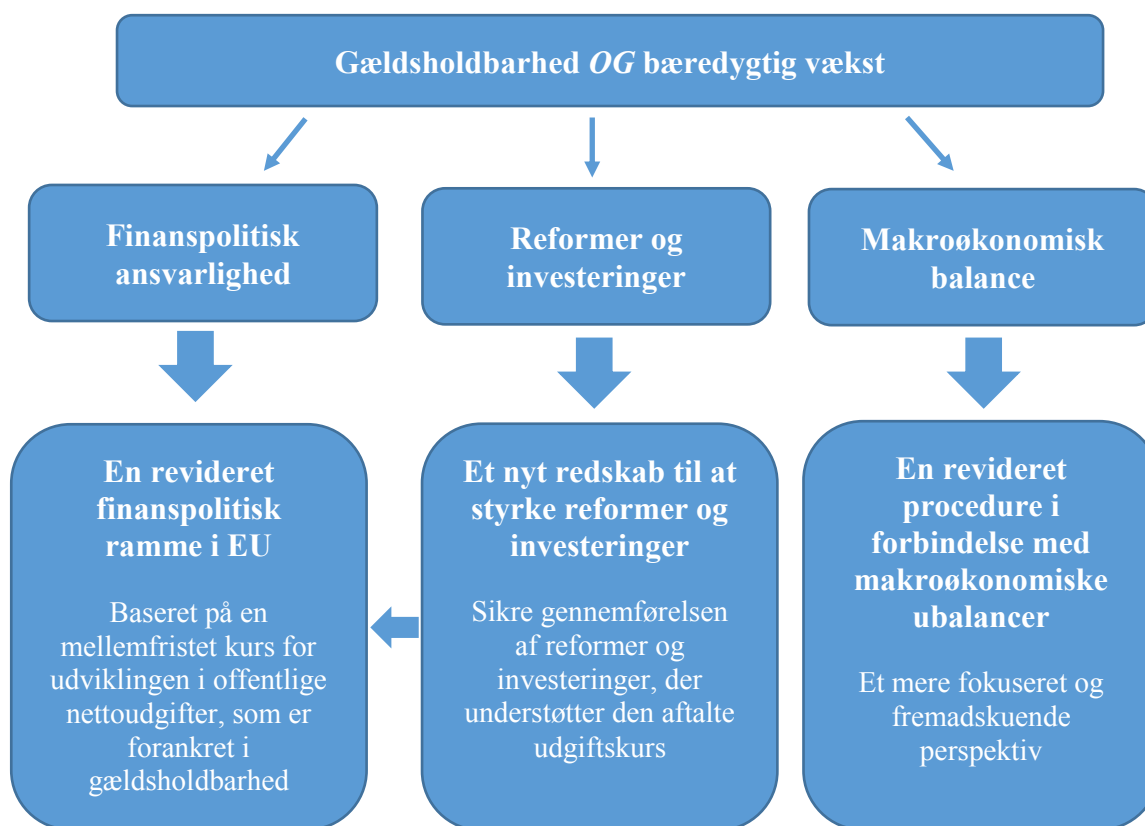
⁽¹⁾ I marts 2022 offentliggjorde Kommissionen en kortfattet rapport med besvarelserne af onlineundersøgelsen. Europa-Kommissionen (2022) "[Online public consultation on the review of the EU economic governance framework: summary of responses](#)" (SWD(2022) 104 final af 28.3.2022).

⁽²⁾ [Tale om Unionens tilstand](#), afholdt af Kommissionens formand den 14. september 2022.

Parlamentet, med henblik på at opnå bred konsensus om den fremtidige udformning af rammen for økonomisk styring.

Meddelelsen er opdelt som følger: I afsnit 2 understreges behovet for en effektiv ramme for styring, der integrerer den finanspolitiske dimension og reform- og investeringsdimensionerne for at tackle de udfordringer, der hersker nu og inden for en overskuelig fremtid. På denne baggrund præsenteres de vigtigste elementer i Kommissionens reformkurs i afsnit 3. I afsnit 4 uddybes disse centrale elementer ved en mere detaljeret redegørelse af de praktiske aspekter af de foreslåede reformer af den finanspolitiske og makroøkonomiske overvågning. I afsnit 5 beskrives de næste skridt og konklusioner.

Figur 1: En ny styringsstruktur



2. Behovet for en effektiv ramme for økonomisk styring

2.1 Skabelse af en ramme, som medlemsstaterne kan bruge som rettesnor, når de skal tackle identificerede udfordringer og fælles politiske prioriteter

Rammen for økonomisk styring i EU har fungeret som rettesnor for medlemsstaterne til at nå deres økonomiske og finanspolitiske mål. Lige siden vedtagelsen af Maastricht-traktaten i 1992 har rammen bidraget til at opnå makroøkonomisk konvergens, sikre sunde offentlige finanser og afhjælpe makroøkonomiske ubalancer. I tilslutning til en fælles

pengepolitik og en fælles valuta i euroområdet har rammen skabt betingelser for økonomisk stabilitet, bæredygtig økonomisk vækst og højere beskæftigelse for EU-borgerne.

Rammen for økonomisk styring i EU har udviklet sig med tiden. Reformen er generelt blevet gennemført som reaktion på svagheder i rammen, som hovedsagelig har givet sig til kende i økonomiske krisetider. De to lovgivningspakker kendt som *sixpacken* og *twopacken* blev vedtaget som reaktion på den globale finanskrisen og statsgældskrisen i euroområdet med henblik på at modernisere den finanspolitiske overvågning, styrke de nationale budgetrammer, forstærke den finanspolitiske samordning i euroområdet og udvide den økonomiske overvågning til at omfatte makroøkonomiske ubalancer ⁽³⁾

Selv om rammen har været med til at udfylde hullerne i overvågningen og er blevet nemmere at tilpasse til de økonomiske forhold, er den også blevet mere kompleks, og ikke alle instrumenter og procedurer har vist sig i stand til at stå sin prøve. I meddelelsen fra februar 2020 om revisionen af den økonomiske styring og den efterfølgende offentlige debat (jf. bilag 1) blev der peget på den blandede succes, som rammen for finanspolitisk overvågning og de stadig større forskelle mellem budgetstillingen i medlemsstaterne har haft. Rammen gav ikke tilstrækkelig mulighed for at differentiere mellem medlemsstaterne trods forskellige budgetstillinger, bæredygtighedsrisici og andre sårbarheder. De nationale finanspolitikker var ofte forblevet procykliske, og medlemsstaterne havde ikke udnyttet økonomiske opgangstider til at opbygge finanspolitiske stødpuder. Evnen til at styre den finanspolitiske kurs i euroområdet blev svækket af manglen på ansvarlige politikker i opgangstider og forblev begrænset i mangel af en central finanspolitisk kapacitet med stabiliserende egenskaber. Sammensætningen af de offentlige finanser var ikke blevet mere vækstoffremmende, og de nationale regeringer havde ikke prioriteret udgifter, der fremmer vækst og økonomisk og social modstandsdygtighed. EU's finanspolitiske regler var blevet komplekse, idet der blev anvendt mange forskellige indikatorer og overvejende sat lid til ikkeobserverbare variabler, hvilket undergraver gennemsigtheden og lægger hindringer i vejen for ejerskab og forudsigelighed. På trods af forbedringer i de nationale finanspolitiske rammer var der meget stor forskel på deres effektivitet fra medlemsstat til medlemsstat. For så vidt angår overvågningen af de makroøkonomiske ubalancer var det med rammen lykkedes at øge bevidstheden om de bredere risici for den makroøkonomiske stabilitet, men det førte ikke til passende politiske reaktioner. Proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store ubalancer var aldrig blevet bragt i anvendelse. Siden indførelsen af proceduren i forbindelse med makroøkonomiske ubalancer havde Unionen større succes med at reducere underskud på betalingsbalancens løbende poster end med at reducere vedvarende og store overskud på de løbende poster. Overvågningen var endnu ikke blevet sat på prøve med hensyn til at forhindre ophobning af nye sårbarheder og risici og at fremme passende

⁽³⁾ En fuldstændig beskrivelse af *sixpack*- og *twopack*-reformerne kan findes i tekstboks 1 i Europa-Kommissionens (2020) "[Evaluering af den økonomiske styring](#)" (COM(2020) 55 final af 5.2.2020). En udførlig liste over den bagvedliggende afledte lovgivning kan findes i fodnote 1 (side 1) i arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene, som ledsager meddelelsen (Europa-Kommissionen (2020) "[Evaluering af den økonomiske styring](#)" (SWD(2020) 210 final af 5.2.2020).

forebyggende politiske foranstaltninger. Forbindelserne mellem de forskellige dimensioner af overvågningen var ikke altid blevet fuldt udnyttet.

2.2 Erfaringer fra de seneste kriser

Erfaringerne fra den politiske reaktion på de seneste økonomiske chok, navnlig covid-19-krisen, har konsekvenser for revisionen af den økonomiske styring. I marts 2020 blev den generelle undtagelsesklausul i stabilitets- og vækstpakten aktiveret. Det gjorde det muligt for medlemsstaterne at reagere på covid-19-krisen ved at yde betydelig finanspolitisk støtte til deres økonomier og midlertidigt afvige fra budgetkravene i stabilitets- og vækstpakten ⁽⁴⁾. Denne stærkt konjunkturdæmpende reaktion viste sig, sammen med nye foranstaltninger og instrumenter på EU-plan og sociale sikkerhedsnet og sundhedssystemer på nationalt plan, at være yderst effektiv til at afbøde de økonomiske og sociale skader, som krisen har forårsaget. Erfaringerne fra EU's vellykkede politiske reaktion på krisen, herunder det positive samspil mellem reformer og investering under genopretnings- og resiliensfaciliteten, har også været nyttige for revisionen af rammen for økonomisk styring. Samtidig har krisen medført betydelige stigninger i gældskvoterne for den offentlige og private sektor, hvilket understreger vigtigheden af at nedbringe gældskvoterne til et forsvarligt niveau på en gradvis, vedvarende og væksthæmrende måde. Finanspolitisk forsigtighed i tider med vedvarende vækst er med til at opbygge finanspolitiske stødpuder, som regeringerne kan bruge til at yde konjunkturdæmpende finanspolitisk støtte i krisetider, hvor diskretionære finanspolitiske foranstaltninger kan være særligt effektive. Investeringer i beredskab og modstandsdygtighed kan også mindske de negative økonomiske konsekvenser af kriser. Desuden bekræftede erfaringerne før og under krisen, at det er vanskeligt at udforme politiske henstillinger på grundlag af ikkeobserverbare indikatorer, der ofte revideres (såsom "outputgabet" og den "strukturelle saldo").

Den grønne og den digitale omstilling, behovet for at sikre energisikkerhed samt social og økonomisk modstandsdygtighed ⁽⁵⁾ og for at opbygge forsvarskapacitet vil kræve vedvarende høje investeringer i de kommende år. Covid-19-krisen og den russiske invasion af Ukraine har også gjort disse fælles prioriteter mere synlige og presserende. Der vil være behov for store investeringer for at opnå en retfærdig dobbelt omstilling (grøn og digital), øge den sociale og økonomiske modstandsdygtighed (herunder gennem opkvalificering og omskoling), øge den territoriale samhørighed, reducere energiafhængigheden og øge forsvarskapaciteten både på nationalt plan og til støtte for Europas fælles prioriteter. EU-budgettet har inden for sin begrænsede kapacitet støttet disse bestræbelser, da den dobbelte omstilling, modstandsdygtighed, energisikkerhed og forsvar er fælles mål for alle medlemsstaterne og endnu mere presserende på grund af den nuværende krise. Disse mål kræver investeringer fra virksomheder og husholdninger, men også højere

⁽⁴⁾ En mere indgående drøftelse af reaktionen på covid-19-krisen og konsekvenserne af krisen for revisionen af den økonomiske styring kan findes i Europa-Kommissionen (2021) "[EU's økonomi efter covid-19: betydning for den økonomiske styring](#)" (COM(2021) 662 final af 19. oktober 2021).

⁽⁵⁾ Vejledning til medlemsstaterne om, hvordan man bedst kan foretage vurderinger af den fordelingsmæssige virkning af nye politikker, som er vigtige for at undgå en forværring af de eksisterende uligheder, findes i Europa-Kommissionen (2022) "[Bedre vurdering af den fordelingsmæssige virkning af medlemsstaternes politikker](#)" (COM(2022) 494 final af 23. september 2022).

offentlige investeringer understøttet af en god sammensætning og kvalitet af de offentlige finanser. Disse politikker fremmer den potentielle vækst, styrker modstandsdygtigheden og hjælper med at imødegå de negative rystelser, som krigen har udløst. Endelig afspejler de EU's strategiske prioriteter og støttes af fælles EU-finansierede programmer, såsom finansieringen fra genopretnings- og resiliensfaciliteten frem til 2026 og fra samhørighedsfondene.

En effektiv samordning af politikkerne er afgørende for at kunne reagere på kriser. De politiske reaktioner på covid-19-krisen, den russiske invasion af Ukraine og den deraf følgende energikrise har understreget værdien af en stærk samordning af politikker, herunder mellem forskellige politiske og finansielle instrumenter og mellem EU og det nationale plan. Aktiveringen af den generelle undtagelsesklausul har virket fremmende for de nationale finanspolitiske reaktioner. Samspillet mellem finanspolitik og pengepolitik var og er fortsat afgørende for en effektiv makroøkonomisk reaktion på krisen. Pengepolitikken har skabt rum til at gennemføre de nødvendige nationale finanspolitiske foranstaltninger, som igen har været med til at afbøde virkningerne på den økonomiske vækst og den sociale samhørighed. Der er foretaget midlertidige ændringer af nogle rammebetingelser, såsom tilsynsbestemmelserne vedrørende finansielle markeder og EU's rammer for statsstøtte. Fleksibiliteten, herunder inden for EU's budget, er blevet udnyttet til fulde. De nye instrumenter på EU-plan har også hjulpet, navnlig den midlertidige støtte til mindske af risiciene for arbejdsløshed i en nødsituation (SURE), investeringsinitiativet som reaktion på coronaviruset (CRII) under samhørighedspolitikken og NextGenerationEU, herunder genopretningsbistanden til samhørighed og til områder i Europa (REACT-EU) samt genopretnings- og resiliensfaciliteten. Den effektive gennemførelse af reformer og investeringer i genopretnings- og resiliensplanerne giver medlemsstaterne en unik mulighed for at opnå en højere økonomisk vækst, tackle økonomiske og sociale sårbarheder, forbedre den offentlige og private gældsholdbarhed, styrke modstandsdygtigheden og fremskynde den grønne og den digitale omstilling, samtidig med at Unionens mål opfyldes. Senest har Kommissionen som reaktion på forstyrrelserne på energimarkederne, der er forårsaget af den russiske invasion af Ukraine og Ruslands brug af energiforsyninger som våben, foreslået en række foranstaltninger til håndtering af høje energipriser og sikring af forsyningssikkerheden. Kommissionen har også iværksat en række initiativer, herunder REPowerEU-planen, for at sætte en stopper for afhængigheden af russiske fossile brændstoffer ved at diversificere energiforsyningen, spare energi og fremskynde den grønne omstilling ⁽⁶⁾

Den reviderede ramme skal også hjælpe medlemsstaterne med at imødegå de langsigtede udfordringer, EU står overfor. Langsigtede strukturelle tendenser udgør en betydelig udfordring for de offentlige finansers holdbarhed og bæredygtig vækst i EU's medlemsstater. Disse tendenser omfatter demografiske udfordringer og klimakrisen, som i stigende grad viser sig i form af stadig mere alvorlige og hyppige ekstreme vejrhændelser. For at imødegå disse udfordringer skal medlemsstaterne træffe yderligere foranstaltninger, herunder i form af offentlige investeringer for at fremme den grønne og den digitale

⁽⁶⁾ Europa-Kommissionen (2022) "[REPowerEU: En fælles europæisk indsats for mere sikker og bæredygtig energi til mere overkommelige priser](#)" (COM(2022) 108 final af 8. marts 2022).

omstilling samt politikker med fokus på at sikre sunde offentlige finanser, bl.a. gennem reform af pensionssystemerne.

3. Mod en enklere og mere effektiv ramme med større ejerskab

I dette afsnit præsenteres hovedkonturerne for Kommissionens retningslinjer for reformen af rammen for økonomisk styring (se figur 2). Der redegøres nærmere for specifikke spørgsmål vedrørende den konkrete udformning og gennemførelsen af den foreslåede reviderede ramme i afsnit 4, hvor der også redegøres for rammerne for håndtering af medlemsstater i euroområdet, der oplever eller trues af problemer vedrørende finansiell stabilitet.

3.1 En revideret styringsstruktur med større fokus på udviklingen på mellemlang sigt

Kommissionens retningslinjer har til formål at fastlægge en enklere og mere integreret struktur for makroøkonomisk overvågning for at sikre gældholdbarhed og fremme bæredygtig og inklusiv vækst. For at sikre en konsekvent anvendelse af rammen på alle dens komponenter samt en effektiv økonomisk overvågning er det nødvendigt at præcisere målene for hver enkelt dimension af overvågningen, at integrere de makroøkonomiske og finanspolitiske politikker bedre samt at supplere med instrumenter til overvågning af fremskridt og opfyldelse af nye mål. Foruden en revision af EU's finanspolitiske ramme og proceduren i forbindelse med makroøkonomiske ubalancer, navnlig ved at integrere finanspolitiske mål samt reform- og investeringsmål i en enkelt helhedsorienteret mellemfristet plan, er Kommissionens hensigt at indføre et nyt EU-instrument til håndhævelse af reformer og investering. Dette instrument vil sikre, at medlemsstaternes reform- og investeringstilsagn, der underbygger en mere gradvis finanspolitisk tilpasning, håndhæves (se afsnit 4.1).

Traktatens referenceværdi for budgetunderskuddet på 3 % af BNP og gældskvoten på 60 % forbliver uændret. Disse værdier er fastlagt i en protokol til traktaten, og udgangspunktet for revisionen er at sikre, at disse værdier overholdes på en mere effektiv måde, navnlig ved at der fokuseres på en velegnet og troværdig gældsnedbringelsesstrategi hen imod 60 % af BNP, samtidig med at det sikres, at rammen for økonomisk styring fremmer bæredygtig og inklusiv vækst.

Figur 2: Bud på en revideret finanspolitisk ramme

Nationalt ejerskab indlemmet i en EU-ramme	Forenkling og fokus på finanspolitiske risici	Håndhævelse
0. KOMM fastlægger referencetilpasningsstier 1. MS foreligger mellemfristede planer for finans- og strukturpolitiske tiltag 2. Årlige budgetter er bundet af den finanspolitiske kurs og sikrer, at gælden bringes i retning af et forsvarligt niveau inden for tilpasningsperioden 3. MS kan anmode om en længere tilpasningsperiode på grundlag af reformer og investeringer 4. Rådet godkender planen 5. Skærpet rolle til nationale IFI'er	1. Nettoudgiftskurs forankret i gældsholdbarhed og vedtaget af Rådet udgør eneste finanspolitiske indikator 2. Risikobaseret overvågning og håndhævelse 3. Gældsreduktionsmål, mål for reduktion af strukturel saldo, procedure for væsentlig afvigelse og matrix over krav udgår	1. Underskudsbaseret EDP (referenceværdi på 3% af BNP) bevares 2. Gældsaseret EDP gøres operationel og styrkes og bliver et redskab til at sikre overensstemmelse med den aftalte nettoudgiftskurs 3. Værktøjskassen med finansielle sanktioner styrkes med bedre sanktioner 4. Makroøkonomiske betingelser bevares

3.2 Nationale mellemfristede planer for finans- og strukturpolitiske tiltag som centralt element i den nye styringsstruktur

Nationale mellemfristede planer for finans- og strukturpolitiske tiltag, der samler den enkelte medlemsstats finanspolitiske tilsagn samt reform- og investeringstilsagn i en fælles EU-ramme, vil være hjørnestenen i den foreslåede reviderede ramme ⁽⁷⁾ Dette vil sikre konsekvens og strømline processer og resultater, samtidig med at det anerkendes, at reformer og investeringer kan have en positiv indvirkning på den finanspolitiske holdbarhed. EU's reviderede finanspolitiske ramme vil fastsætte kravene, således at det sikres, at gældskvoten bringes i nedadgående retning eller bevares på et forsvarligt niveau, og at budgetunderskuddet holdes under referenceværdien på 3 % af BNP på mellemlang sigt. Medlemsstaterne vil fremlægge mellemfristede planer, der fastlægger de enkelte landes finanspolitiske kurs samt prioriterede offentlige investeringer og reformtilsagn, der tilsammen sikrer vedvarende og gradvis gældsnedbringelse og bæredygtig og inklusiv vækst. Alle medlemsstaterne vil være forpligtet til at opfylde de opstillede prioriteter i de landespecifikke henstillinger, der fremsættes i forbindelse med det europæiske semester. De mellemfristede planer bør også omfatte initiativer, der er i overensstemmelse med EU's strategiske prioriteter, som er direkte afledt af aftalte EU-retningslinjer og mål, der kræver politiske tiltag fra medlemsstaternes side. Derfor bør planerne også være i overensstemmelse med de nationale energi- og klimaplaner (som skal være afstemt med målene i EU's klimalov) samt med de nationale køreplaner for det digitale årti. I løbet af genopretnings- og resiliensfacilitetens levetid vil der være behov for krydshenvisninger til genopretnings- og resiliensplanerne for at sikre en sammenhængende politik.

Denne mellemfristede tilgang ville give mulighed for at differentiere mellem medlemsstaterne inden for en revideret fælles EU-ramme, der har bæredygtig vækst og

⁽⁷⁾ Planerne for finans- og strukturpolitiske tiltag vil samle de nuværende stabilitets-/konvergensprogrammer og de nationale reformprogrammer i én samlet plan.

risici for gældsholdbarhed som grundlag. En sådan fælles EU-ramme ville være medvirkende til at sikre gennemsigtig ligebehandling af medlemsstaterne. Målet om gældsholdbarhed bliver udgangspunktet for EU's finanspolitiske overvågning, hvilket afspejler det centrale mål i traktaten om finanspolitiske regler i Den Økonomiske og Monetære Union, som er skal forhindre såkaldte "grove fejl" i gennemførelsen af finanspolitikken, da disse kan have afsmittende skadelige følger for andre medlemsstater og for valutaunionen som helhed. Den eksisterende EU-ramme kræver, at alle medlemsstaterne foretager lignende tilpasningsbestræbelser, navnlig i den forebyggende del, uanset deres gældssituation og finanspolitiske risici. Gældskvoterne og gældsudviklingen varierer dog meget fra medlemsstat til medlemsstat. Nogle af dem har en meget høj gælds på over 90 % af BNP (og i to tilfælde over 150 % af BNP). Andre har en gælds på mindre end 60 % af BNP. Endelig ligger adskillige medlemsstater midt mellem med en gæld på mellem 60 % og 90 % af BNP.

En risikobaseret ramme for overvågning vil gøre det muligt at tilpasse det eksisterende gældsreduktionsmål til den landespecifikke gældskvote, samtidig med at kravet om at holde budgetunderskuddet under 3 % af BNP på troværdig vis bevares. I den aktuelle situation med høje gældskvoter efter covid-19 vil det nuværende gældsreduktionsmål (reglen om en tyvendedel) indebære en for krævende fremrykket finanspolitisk indsats, der risikerer at bringe væksten i fare og er procyklisk ⁽⁸⁾ Det bør anerkendes, at medlemsstater med stor gæld ikke kan overholde det eksisterende gældsreduktionsmål på 1/20, da en nedbringelse af deres gældskvoter med denne hastighed vil have en meget negativ indvirkning på væksten og dermed på selve gældsholdbarheden. Det foreslås derfor at gå over til en mere risikobaseret ramme for overvågning, der er bygget op omkring gældsholdbarhed, og hvor der skelnes mere mellem landene ved at tage hensyn til deres udfordringer relateret offentlig gæld, samtidig med at en gennemsigtig og fælles EU-ramme overholdes i overensstemmelse med traktatens referenceværdier på 3 % af BNP og 60 % af BNP.

Nationale mellemfristede planer bør sikre en holdbar gældsnedbringelsesstrategi gennem gradvis konsolidering og reformer og investeringer. Medlemsstaterne bør fremlægge mellemfristede planer for finans- og strukturpolitiske tiltag, der sikrer, at gælden holdes på eller bringes på en holdbar kurs inden udgangen af tilpasningsperioden, samt prioriterede offentlige investeringer og reformtilsagn. Rammen afspejler, at reformer og investeringer ikke er på bekostning af finanspolitisk tilpasning, men at de går hånd i hånd. Forbedring af kvaliteten af de offentlige finanser og beskyttelse af offentlige investeringer bør være centrale elementer i de mellemfristede planer for finans- og strukturpolitiske tiltag i lyset af den væsentlige rolle, som offentlige investeringer og reformer spiller for at styrke den potentielle vækst og håndtere store systemiske udfordringer som den grønne og den digitale omstilling.

⁽⁸⁾ For oplysninger om dette mål henvises til se 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).

Desuden vil medlemsstaterne kunne give tilsagn om en række reformer og investeringer, der er med til at bringe deres gæld på en holdbar kurs, og som derfor kan understøtte en længere tilpasningsperiode og en mere gradvis tilpasningssti. Tilpasningsstien, reformerne og investeringerne vil blive drøftet med Kommissionen, og når den er nået frem til en positiv vurdering, vil de blive vedtaget af Rådet. Planerne skal omsættes i de nationale budgetter for hele tilpasningsperioden, idet medlemsstaterne først kan revidere planerne efter tidligst fire år. Denne minimumstilpasningsperiode kan forlænges for at matche den nationale lovgivning, hvis medlemsstaterne ønsker det. Planen vil kunne revideres tidligere, hvis objektive omstændigheder gør det umuligt at gennemføre planen, men den vil i så fald skulle gennemgå den samme godkendelsesproces. Hyppige revisioner vil undergrave planernes troværdighed som fikspunkt for ansvarlige politikker.

En enkelt operationel indikator baseret på gældsholdbarhed vil tjene som grundlag for fastsættelse af den finanspolitiske tilpasningssti og gennemførelse af den årlige finanspolitiske overvågning, hvilket vil forenkle den finanspolitiske ramme og øge gennemsigtigheden betydeligt. Anvendelsen af nationalt finansierede primære nettoudgifter, dvs. udgifter ekskl. diskretionære foranstaltninger på indtægtssiden og ekskl. renteudgifter samt udgifter til konjunkturbestemte arbejdsløshedsudgifter, som den eneste operationelle indikator for overvågningen, vil give de automatiske stabilisatorer mulighed for at virke, herunder udsving i indtægter og udgifter, der ikke er under statens direkte kontrol. Dette vil sikre en højere grad af makroøkonomisk stabilisering. Selv om medlemsstaterne vil kunne anvende alternative indikatorer til nationale budgetformål (f.eks. en strukturel saldo), vil den årlige finanspolitiske overvågning på EU-plan udelukkende blive foretaget ved hjælp af denne ene operationelle indikator og dermed udgiftskursen. Denne ene operationelle indikator bør defineres på en sådan måde, at gældsholdbarheden sikres. Den aftalte flerårige kurs for udviklingen i primære nettoudgifter bør sikre, at gælden senest ved tilpasningsperiodens udgang er eller forbliver nedadgående eller holdes på et forsvarligt niveau, samtidig med at det sikres, at budgetunderskuddet holdes under 3 % af BNP på mellemlang sigt ⁽⁹⁾

3.3 Aftale om de nationale mellemfristede planer for finans- og strukturpolitiske tiltag

Den nationale mellemfristede plan for finans- og strukturpolitiske tiltag vil være kernen i den reviderede stabilitets- og vækstpagt og forelægges af medlemsstaten med udgangspunkt i en fælles EU-ramme. Den reviderede fælles EU-ramme vil fastsætte kravene, således at det sikres, at gældskvoten bringes i nedadgående retning eller bevares på et forsvarligt niveau, og at underskuddet holdes under 3 % af BNP. Den fælles EU-ramme vil også fastlægge kriterierne for vurderingen af de reformer og investeringer, der ligger til grund for en eventuel forlængelse af tilpasningsstien. Medlemsstaternes mellemfristede planer skal være i overensstemmelse med den fælles reviderede EU-ramme.

På baggrund af en positiv vurdering fra Kommissionen vedtager Rådet den mellemfristede plan for finans- og strukturpolitiske tiltag, herunder den deri fastlagte

⁽⁹⁾ Kommissionen vil anvende sin ramme for gældsholdbarhedsanalyse, da den er en veletableret analytisk værktøjskasse til vurdering af risiciene for gældsholdbarheden (se tekstboks 1).

finanspolitiske kurs. Kommissionen vil vurdere planen på grundlag af den reviderede fælles EU-ramme og vil kun kunne foretage en positiv vurdering af planerne for finans- og strukturpolitiske tiltag, hvis gælden bringes på en nedadgående kurs eller holdes på et forsvarligt niveau, og budgetunderskuddet holdes under referenceværdien på 3 % af BNP på mellemlang sigt. Multilaterale drøftelser i Rådets relevante udvalg vil sikre gennemsigtighed og ansvarlighed, idet Rådet skal godkende planen. Denne model vil styrke det nationale ejerskab. På grundlag af en bedre integration af kravene i den reviderede fælles EU-ramme i de indenrigspolitiske debatter vil den styrke den multilaterale finanspolitiske overvågning.

3.4 Gennemførelse af den nationale mellemfristede plan og årlig overvågning

For at sikre gennemsigtighed og gøre det nemmere at overvåge gennemførelsen af de mellemfristede planer for finans- og strukturpolitiske tiltag effektivt vil medlemsstaterne forelægge årlige statusrapporter. Ud over den finanspolitiske rapportering vil disse rapporter indeholde en redegørelse for gennemførelsen af reformer og investeringer, der er omfattet af de mellemfristede planer.⁽¹⁰⁾ De vil danne grundlag for Kommissionens og Rådets årlige overvågning, herunder eventuelle håndhævelsesafgørelser.

Selv om medlemsstaterne ville få større mulighed for at tilrettelægge deres finanspolitiske kurs, vil en strengere håndhævelse på EU-plan understøtte multilateral overvågning. Håndhævelsen vil blive forbedret i forhold til den nuværende ramme. Proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud (EDP) vil forblive uændret ved overskridelse af referenceværdien for underskuddet på 3 % af BNP (den såkaldt "underskudsbaserede EDP"). Den er et veletableret element i EU's finanspolitiske overvågning og har været et effektivt instrument til at påvirke den finanspolitiske adfærd. Samtidig er den letforståelig for de politiske beslutningstagere og offentligheden på grund af sin enkelhed. Ved overtrædelser af gældskriteriet (den såkaldte "underskudsbaserede EDP") vil proceduren blive styrket både for så vidt angår aktivering og ophævelse. Den vil fokusere på afvigelser fra den aftalte finanspolitiske kurs, som medlemsstaten har forpligtet sig til, og som Rådet har godkendt. For medlemsstater, der har store udfordringer med offentlig gæld, vil afvigelser fra den aftalte kurs automatisk føre til indledning af en procedure i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud. For medlemsstater, der har moderate udfordringer med offentlig gæld, kan afvigelser føre til indledning af en procedure i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud, hvis det vurderes, at der er tale om "grove fejl". Sanktionsmulighederne vil blive udvidet, f.eks. ved at medtage omdømmemæssige sanktioner (se afsnit 4.2).

Der vil blive indført et nyt instrument til sikring af gennemførelsen af reform- og investeringstilsagn. I henhold til den foreslåede reform kan medlemsstaterne anmode om en mere gradvis tilpasningssti ved at foreslå specifikke prioriterede reformer og investeringer, der fremmer en langsigtet bæredygtig vækst og dermed bidrager til at forbedre gældsdynamikken (se afsnit 4.1). I tilfælde af at disse tilsagn ikke gennemføres, vil et nyt håndhævelsesinstrument føre til revision og skærpelse af tilpasningsstierne.⁽¹¹⁾ På grund af

⁽¹⁰⁾ Der tages hensyn til relevante interaktioner med genopretnings- og resiliensplanerne i løbet af genopretnings- og resiliensfacilitetens levetid.

den særlige risiko for afsmittende skadelige følger i den monetære union vil det være muligt at anvende finansielle sanktioner over for landene i euroområdet, hvis de ikke gennemføres.

De nationale rammer og processer vil bidrage til at nå målene for den mellemfristede plan for finans- og strukturpolitiske tiltag. Uafhængige finanspolitiske institutioner vil spille en vigtig rolle i de enkelte medlemsstater med hensyn til at vurdere de antagelser, der ligger til grund for planerne, foretage en vurdering af planernes relevans med hensyn til gældsholdbarheden og de landespecifikke mellemfristede mål og overvåge overholdelse af planen. Dette vil indebære en forbedring af de uafhængige finanspolitiske institutioners setup og effektivitet. Resultatet vil være en større debat på nationalt plan og dermed en højere grad af politisk engagement og ejerskab til den mellemfristede plan. Kommissionen vil i denne sammenhæng tage Det Europæiske Finanspolitiske Råds mandat og rolle op til fornyet overvejelse.

3.5 En mere effektiv ramme til afsløring og korrektion af makroøkonomiske ubalancer

Hjørnestenen i Kommissionens retningslinjer for proceduren i forbindelse med makroøkonomiske ubalancer vil være en styrket dialog med medlemsstaterne for at opnå bedre gennemførelse gennem ejerskab og engagement. Medlemsstaterne vil få større ejerskab, ved at der skabes en fælles forståelse mellem medlemsstaterne og Kommissionen om de udfordringer, der er identificeret under proceduren i forbindelse med makroøkonomiske ubalancer, og de politikker, der er nødvendige for at tackle dem. Dette vil indebære en dialog, der fører til et tilsagn fra medlemsstaternes side om at inddrage de reformer og investeringer, der er nødvendige for at forebygge eller korrigere makroøkonomiske ubalancer, i deres mellemfristede plan om finans- og strukturpolitiske tiltag.

Endvidere bør den forebyggende rolle, som proceduren i forbindelse med makroøkonomiske ubalancer spiller, styrkes i et makroøkonomisk klima præget af nye risici. Både den første screening for ubalancer i rapporten om varslingsmekanismen og vurderingen af, hvorvidt der består ubalancer i de dybdegående undersøgelser, vil blive gjort mere fremadskuende med henblik på at påvise og afhjælpe nye ubalancer på et tidligt tidspunkt. Dette kan indebære, at der foretages flere dybdegående undersøgelser, når variabler relateret til strømme peger i retning af en negativ udvikling, der indikerer en høj risiko for opbygning af ubalancer. Det kan også føre til, at det i de dybdegående undersøgelser i højere grad konkluderes, at der ikke findes ubalancer.

Reformen vil mindske den inert, der har kendetegnet proceduren i forbindelse med makroøkonomiske ubalancer, ved i højere grad at basere vurderingen af ubalancer på risikoudviklingen og politikgennemførelsen. Dette indebærer, at der lægges mere vægt på udviklingstendenser, der forventes at være ved, og på de politikker, der er blevet gennemført for at tackle de makroøkonomiske ubalancer i forbindelse med vurderingen af, hvorvidt ubalancerne er blevet korrigeret. Denne tilgang vil føre til en nedtrapning af proceduren i

(¹¹) Det er nødvendigt at uddybe de nærmere bestemmelser og retsgrundlaget for dette instrument.

forbindelse med makroøkonomiske ubalancer over for medlemsstaterne, når der er indført politikker til at tackle ubalancer, og de eksisterende ubalancer løbende bliver korrigeret.

Endelig vil reformen sigte mod en procedure i forbindelse med makroøkonomiske ubalancer, der har et klart fokus på de makroøkonomiske spørgsmål, som berører medlemsstaterne, og samtidig synliggør EU- og euroområdet dimensionen af ubalancerne. Dette kan rette søgelyset mod sårbarheder, der eventuelt kan påvirke EU og euroområdet som helhed, og de forskellige medlemsstaters respektive bidrag til disse sårbarheder. Dette vil være med til at internalisere eventuelle afsmittende virkninger og indgå i henstillinger vedrørende euroområdet.

For fuldt ud at udnytte synergierne mellem proceduren i forbindelse med makroøkonomiske ubalancer og den finansielle ramme er der i revisionen taget højde for adskillige sammenkoblinger. For det første bør de mellemfristede planer for finans- og strukturpolitiske tiltag for de medlemsstater, som er berørt af ubalancer, også indeholde reformer og investeringer for at korrigere disse ubalancer. For det andet vil det i tilfælde af manglende gennemførelse af reformer af relevans for proceduren i forbindelse med makroøkonomiske ubalancer og investeringer, der understøtter en længere tilpasningsperiode, for lande med uforholdsmæssigt store ubalancer blive overvejet at indlede proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store ubalancer. Endelig vil medlemsstaten, hvis der indledes en procedure i forbindelse med uforholdsmæssigt store ubalancer, blive bedt om at forelægge en revideret plan for finans- og strukturpolitiske tiltag, der således vil fungere som en plan for korrigerende foranstaltninger som fastlagt i EU-lovgivningen ⁽¹²⁾.

⁽¹²⁾ For yderligere oplysninger om planen for korrigerende foranstaltninger henvises til artikel 8 i 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).

4. Hvordan vil den reviderede ramme for økonomisk styring fungere i praksis?

Dette afsnit tager udgangspunkt i de centrale konturer af reformen, der er beskrevet i det foregående afsnit, og omhandler nogle specifikke spørgsmål om, hvordan EU's reviderede fælles finanspolitiske ramme fungerer. Disse spørgsmål vedrører: fastlæggelse af og enighed om de nationale mellemfristede planer for finans- og strukturpolitiske tiltag, vurdering af, hvorvidt de finanspolitiske resultater er i overensstemmelse med den godkendte udgiftskurs samt identifikation og overvågning af korrektionen af makroøkonomiske ubalancer. Dette afsnit dækker også rammerne for finansiel bistand, dvs. rammerne for medlemsstater i euroområdet, der har, eller er truet af alvorlige vanskeligheder med hensyn til deres finansielle stabilitet.

4.1 Hvordan skal planen udarbejdes og vedtages?

Forelæggelse, vurdering, godkendelse samt revision af den nationale mellemfristede plan for finans- og strukturpolitiske tiltag

Som led i den fælles ramme vil Kommissionen for medlemsstater med store eller moderate udfordringer relateret til offentlig gæld foreslå en flerårig referencetilpasningssti med udgangspunkt i de primære nettoudgifter, der som minimum dækker fire år. Referencetilpasningsstien vil være forankret i gældsholdbarhed, hvilket betyder, at det for medlemsstater med store og moderate finanspolitiske udfordringer bør sikres, at gælden, selv uden yderligere finanspolitiske foranstaltninger, forbliver på en troværdig nedadgående kurs efter den finanspolitiske tilpasningsperiode, og at underskuddet holdes under de 3 % af BNP (se tekstboks 1 for yderligere oplysninger). For så vidt angår de enkelte medlemsstater vil den flerårige udgiftskurs, der skal bringe gælden på en nedadgående kurs, således blive omsat til det tilsvarende niveau for den strukturelle primære saldo, der skal nås ved udgangen af den fireårige periode. Gældsholdbarhedsanalysen ⁽¹³⁾, den flerårige referencetilpasningssti og det tilsvarende niveau for den strukturelle primære saldo ved udgangen af den fireårige periode vil blive offentliggjort af Kommissionen. Disse elementer vil udgøre det fælles referencegrundlag for vurderingen af de planer, som medlemsstaterne forelægger.

Ved at foreslå en referencetilpasningssti, der som minimum dækker fire år, vil Kommissionen anvende følgende fælles ramme:

- For medlemsstater, der har store udfordringer relateret til offentlig gæld, bør referencekursen for nettoudgifterne sikre i) at den tiårige gældsudvikling ved en uændret politik bringes på en troværdig og konstant nedadgående kurs, og ii) at underskuddet holdes under referenceværdien på 3 % af BNP ved uændrede politikker i samme tiårige periode, inden udgangen af planens tidshorisont (fire år).
- For medlemsstater, der har moderate udfordringer relateret til offentlig gæld, bør referencekursen for nettoudgifterne sikre, i) at den tiårige gældsudvikling højst tre år

⁽¹³⁾ Gældsholdbarhedsanalysen vil kun spille en rolle som risikovurderingsinstrument ved udformningen og ikke ved gennemførelsen af planerne.

efter udgangen af planens tidshorisont bringes på en troværdig og konstant nedadgående kurs ved en uændret politik, og ii) at underskuddet holdes under referenceværdien på 3 % af BNP i samme tiårsperiode.

Ved vurderingen af troværdigheden vil Kommissionen anvende stresstest og stokastiske analyser, hvor der simuleres almindelige chok relateret til den korte og lange rente, nominal BNP-vækst, primærbudgetsaldo og nominelle valutakurser. Denne analyse vil blive offentliggjort sammen med referencekursen for nettoudgifterne. Kommissionen vil også stille metoden og de underliggende data til rådighed.

Ved vurderingen af planen vil Kommissionen også se på, om det på troværdig vis sikres, at underskuddet holdes under 3 % af BNP over en tiårig periode.

For medlemsstater med mindre udfordringer relateret til offentlig gæld bør underskuddet holdes under referenceværdien ved en uændret politik over en tiårig periode højst tre år efter planens tidshorisont.

Som et efterfølgende skridt vil de enkelte medlemsstater forelægge en mellemfristet plan for finans- og strukturpolitiske tiltag til vurdering af Kommissionen og godkendelse af Rådet. Planerne vil skitsere den finanspolitiske kurs på mellemlang sigt samt reform- og investeringstilsagn. Den finanspolitiske tilpasningssti med udgangspunkt i primære nettoudgifter, dvs. udgifter ekskl. diskretionære foranstaltninger på indtægtssiden og ekskl. renteudgifter samt udgifter til konjunkturbestemte arbejdsløshedsudgifter. Den finanspolitiske kurs på mellemlang sigt vil blive omsat til tilsvarende årlige udgiftslofter. For de medlemsstater, som er berørt af ubalancer inden for rammerne af proceduren i forbindelse med makroøkonomiske ubalancer, vil planerne også indeholde reformer og investeringer for at korrigere disse ubalancer. Forud for forelæggelsen af planen vil der blive ført en dybtgående teknisk dialog med Kommissionen. Kommissionen vil vurdere den mellemfristede plan på en integreret måde under hensyntagen til samspillet mellem den finanspolitiske kurs samt reformer og investeringer. Vurderingen vil ske på grundlag af en fælles EU-vurderingsramme og gennemsigtige metoder for således at bevare muligheden for at indhente yderligere oplysninger eller anmode om en revideret plan.

Den pågældende medlemsstat kan anmode om og blive indrømmet en forlængelse af tilpasningsperiode på højst tre år, forudsat at planen understøttes af en række reformer og investeringer, der fremmer bæredygtig vækst og gældsholdhed. Medlemsstaterne kan foreslå om en mere gradvis tilpasningssti, forudsat at denne mere gradvise sti understøttes af en række prioriterede reform- og investeringstilsagn. Disse tilsagn vil blive vurderet ved hjælp af en fælles EU-vurderingsramme (jf. følgende underafsnit). De skal støtte gældsholdbarhed og opfylde EU's fælles prioriteter og mål samt sikre, at den nationale plan for finans- og strukturpolitiske tiltag tager hensyn til alle eller en betydelig del af de relevante landespecifikke henstillinger. Der tages hensyn til relevante reformer og investering i genopretnings- og resiliensplanerne i løbet af genopretnings- og resiliensfacilitetens levetid.

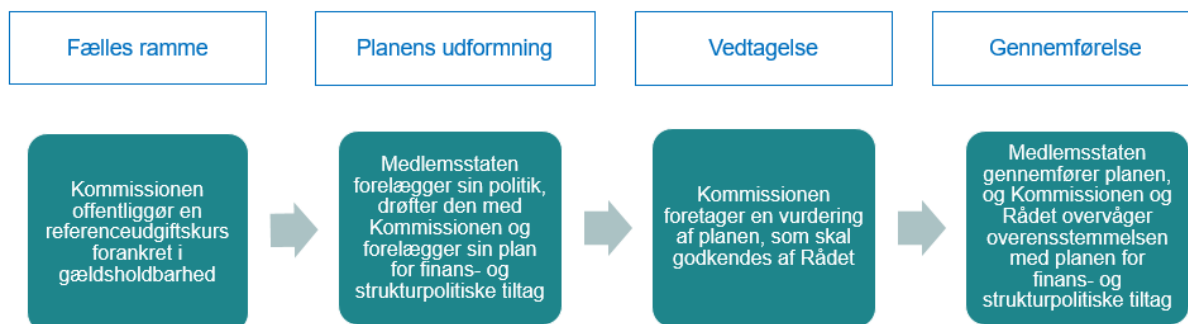
Som et næste skridt vil planen blive vedtaget af Rådet på grundlag af en vurdering fra Kommissionen. Efter at Kommissionen har vurderet den mellemfristede plan på grundlag af en fælles vurderingsramme, vedtager Rådet enten planen eller henstiller, at den pågældende

medlemsstat genindsender en ændret plan. Hvis der ikke nås til enighed mellem medlemsstaten og Kommissionen, vil Kommissionen og Rådet anvende den flerårige referencekurs for nettoudgifter med henblik på finanspolitisk overvågning og håndhævelse.

Som et sidste skridt vil medlemsstaten gennemføre planen med årlig overvågning fra Kommissionens og Rådets side inden for rammerne af det europæiske semester. Den nationale plan, som Rådet har godkendt, bør være bindende for de årlige nationale budgetter i mindst fire år. Den aftalte finanspolitiske kurs vil kun kunne revideres inden denne periode, hvis objektive omstændigheder gør det umuligt at gennemføre planen. Enhver revision, som medlemsstaten foreslår, skal vurderes af Kommissionen og godkendes af Rådet, ligesom selve planen.

For medlemsstater, der befinder sig i en situation med makroøkonomiske ubalancer, når den mellemfristede plan allerede er vedtaget, vil planen som regel ikke blive genoptaget for at indarbejde den politiske fremgangsmåde til håndtering af disse ubalancer. Der vil blive indledt en politisk dialog med medlemsstaten om, hvilke foranstaltninger der er nødvendige for at afhjælpe ubalancerne. Disse vil blive meddelt af medlemsstaten ved en skrivelse og vil til sidst blive indarbejdet i den mellemfristede plan, når den ajourføres, på grundlag af den ovenfor beskrevne vurdering og godkendelse (tekstboks 2).

Figur 3: Oversigt over processen



Fælles ramme for vurdering af den mellemfristede plan

I udformningsfasen vil Kommissionen vurdere, om den flerårige finanspolitiske tilpasningssti, som medlemsstaterne har foreslået, er i overensstemmelse med målet om at sikre, at gælden senest ved tilpasningsperiodens udgang er eller forbliver nedadgående eller holdes på et forsvarligt niveau, og at underskuddet holdes under 3 % af BNP på mellemlang sigt. Referencetilpasningsstien vil tjene som fælles grundlag for Kommissionens drøftelse og vurdering af planerne. Referencetilpasningsstien bør også sikre, at underskuddet holdes under referenceværdien på 3 % af BNP på mellemlang sigt. For så vidt angår medlemsstater, der allerede er omfattet af en procedure i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud, når planen forelægges, vil Kommissionen vurdere, hvorvidt planen er i overensstemmelse med Rådets relevante henstillinger og afgørelser.

Hvis en medlemsstat har anmodet om en forlængelse af tilpasningsperioden med højst tre år, vil en sådan anmodning blive vurderet positivt, hvis den længere tilpasningssti

understøttes af passende og tidsbestemte reform- og investeringstilsagn. Medlemsstaterne forventes at forelægge indgående og gennemskuelig dokumentation, der indeholder en kvantitativ analyse af eventuelle kortsigtede omkostninger og af reform- og investeringstilsagnenes budgetvirkninger og deres potentielle virkning for væksten på mellemlang sigt. Ved vurderingen af en sådan anmodning vil Kommissionen anvende følgende kriterier til at vurdere de reform- og investeringstilsagn, som medlemsstaterne har fremsat. De bør:

- være vækstfremmende og understøtte finanspolitisk holdbarhed
- tage fat på EU's fælles prioriteter, herunder de nationale energi- og klimaplaner (afstemt med målene i EU's klimalov), de nationale køreplaner for det digitale årti ⁽¹⁴⁾ samt gennemførelsen af den europæiske søjle for sociale rettigheder, og sikre, at den planen for finans- og strukturpolitiske tiltag tager hensyn til alle eller en betydelig del af de relevante landespecifikke henstillinger, herunder, hvor det er relevant, henstillinger fremsat inden for rammerne af proceduren i forbindelse med makroøkonomiske ubalancer
- være tilstrækkeligt detaljerede, fremrykkede, tidsbestemte og verificerbare
- sikre, at landespecifikke investeringsprioriteter kan håndteres uden at føre til nedskæringer i investeringerne andre steder i løbet af planlægningshorisonten.

På grundlag af en positiv vurdering fra Kommissionen vil Rådet vedtage den forlængede tilpasningssti og de reform- og investeringstilsagn, der ligger til grund for denne sti.

I praksis vil følgende tekniske specifikationer være vigtige for udformningen af medlemsstatens mellemfristede plan og Kommissionens vurdering heraf:

- Planen vil omfatte antagelser og fremskrivninger med hensyn til udviklingen i relevante makroøkonomiske variabler. Dette vil dække den makroøkonomiske og finanspolitiske kurs for den tilpasningsperiode, som planen dækker, og den efterfølgende forlængelse af fremskrivningerne på baggrund af antagelsen om en uændret politik i de følgende ti år. Gældsremskrivningerne ved en uændret politik, som skal medtages i planen, bør stemme overens med Kommissionens tilsvarende fremskrivninger (se tekstboks 1 for yderligere oplysninger).
- Planen for en medlemsstat, der anmoder om en længere tilpasningsperiode, bør indeholde indgående og overskuelig dokumentation, som redegør for, hvorledes reform- og investeringstilsagn understøtter bæredygtig vækst og finanspolitisk holdbarhed, samt en kvantitativ analyse af både reform- og investeringstilsagnenes budgetvirkninger og deres potentielle virkning på mellemlang sigt for at understøtte en længere tilpasningsperiode.
- Planen vil omfatte de forventede udgifter, der finansieres ved hjælp af tilskud under genopretnings- og resiliensfaciliteten, midler fra samhørighedspolitikken og andre

⁽¹⁴⁾ Forelagt i overensstemmelse med artikel 7 i Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse om etablering af politikprogrammet for 2030, ni måneder efter datoen for dens ikrafttræden (forventes i januar 2023).

EU-overførsler. Andre data- og rapporteringskrav, både for selve den mellemfristede plan og for den årlige statusrapport, bør videreudvikles, idet der skal tages udgangspunkt i de nuværende krav til stabilitets- og konvergensprogrammerne og de nationale reformprogrammer, men med en længere tidshorisont.

- Den aftalte flerårige udviklingskurs for de primære nettoudgifter vil blive omsat til årlige udgiftslofter i tilpasningsperioden, som skal overholdes for så vidt angår nationalt finansierede udgifter, mens planen kan omfatte de forventede udgifter, der finansieres ved hjælp af genopretnings- og resiliensfaciliteten, midler fra samhørighedspolitikken og andre EU-overførsler. Kursen vil blive fastlagt således, at det sikres, at en betydelig del af konsolideringsbehovet vil blive opfyldt i løbet af tilpasningsperioden og ikke overlades til fremtidige regeringer. Udviklingen i udgifterne vil blive fulgt ved hjælp af årlig finanspolitisk overvågning og overvågning i løbet af året for at undgå, at mindre årlige afvigelser samlet set fører til større afvigelser fra udgiftskursen.

4.2 Hvordan vurderes det, om der er overensstemmelse med resultaterne af de finans- og strukturpolitiske tiltag?

Principper for vurdering af overensstemmelse

Gennemførelsen af de mellemfristede planer for finans- og strukturpolitiske tiltag vil blive overvåget i overensstemmelse med den af Rådet godkendte flerårige udviklingskurs for primære nettoudgifter. Selv om overvågning og håndhævelse fortsat vil være baseret på den årlige overvågningscyklus og overvågning i løbet af året, hvor årsrapporterne vil spille en særlig rolle, vil overvågningen være rettet mod at sikre overholdelse af den mellemfristede plan. De nationalt finansierende udgifter skal holde sig inden for den aftalte flerårige udviklingskurs for de primære nettoudgifter. Henset til at anvendelsen af primære nettoudgifter som en enkelt operationel indikator for overvågning vil give mulighed for, at de automatiske stabilisatorer kan slå igennem, vil ingen afvigelse fra kursen som følge af konjunkturforskel være berettiget (da det vil give anledning til en risiko for, at de anvendes uensartet i nedgangstider og dermed undergraver tilpasningen og gældsholdbarheden). På samme måde ville de nye politiske initiativer, selv om medlemsstaterne frit ville kunne gennemføre yderligere reformer eller investeringer, ikke indebære en genforhandling af den aftalte flerårige udviklingskurs for de primære nettoudgifter.

Der er behov for robuste undtagelsesklausuler, der kan håndtere ekstraordinære situationer, hvor det ikke er realistisk, at den godkendte tilpasningssti kan følges. Nøje overholdelse af den aftalte flerårige udviklingskurs for de primære nettoudgifter vil gøre det muligt at sikre, at finanspolitikken virker konjunkturdæmpende, at opbygge finanspolitiske stødpuder i opgangstider og muliggøre den nødvendige politiske reaktion i nedgangstider ⁽¹⁵⁾

⁽¹⁵⁾ Komplementariteten mellem overholdelse af en regelbaseret finanspolitik og behovet for samordning for at håndtere ekstraordinære situationer er blevet anerkendt i kriterierne for aktiveringen af ECB's instrument til beskyttelse af den pengepolitiske transmission, da medlemsstaternes overholdelse af EU's finanspolitiske

I tilfælde af alvorlige chok i euroområdet eller EU som helhed vil en generel undtagelsesklausul imidlertid blive bevaret for at kunne håndtere et alvorligt økonomisk tilbageslag, hvilket giver mulighed for en midlertidig afvigelse fra den finanspolitiske kurs. Desuden vil en klausul om ekstraordinære omstændigheder give mulighed for midlertidige afvigelser fra den mellemfristede finanspolitiske kurs i tilfælde af ekstraordinære omstændigheder, der er uden for regeringens kontrol, og som har stor indvirkning på den enkelte medlemsstats offentlige finanser. Dette vil kræve, at chokkets samlede omfang overstiger, hvad der er "normalt" (f.eks. bør omkostninger ved naturkatastrofer forventes inden for en vis margen). Det vil kræve Rådets godkendelse at udløse og forlænge generelle og landespecifikke klausuler.

For at øge ejerskabet og gennemsigtigheden på nationalt plan kan uafhængige finanspolitiske institutioner spille en rolle i overvågningen af overholdelsen af de nationale mellemfristede planer for finans- og strukturpolitiske tiltag til støtte for de nationale regeringer. Uafhængige finanspolitiske institutioner kan give en forudgående vurdering af planernes relevans og de til grund derfor liggende prognoser, hvilket vil hjælpe den nationale regering i udformningsfasen. Dette vil øge ejerskabet til planerne på nationalt plan og styrke gennemsigtigheden før godkendelse af planen på EU-plan. Desuden kan de uafhængige finanspolitiske institutioner styrke håndhævelsen på nationalt plan ved at have ansvaret for at foretage en forudgående vurdering af, om budgetgennemførelsen kan ventes at være i overensstemmelse med den aftalte flerårige udviklingskurs for de primære nettoudgifter, og, hvor det er relevant, en vurdering af gyldigheden af årsagerne til en eventuel afvigelse fra kursen. Kommissionen og Rådet, der er ansvarlige for overvågningen på EU-plan, kan tage hensyn til de uafhængige finanspolitiske institutioners vurdering, men vil nødvendigvis bevare kompetencen til at fremsætte og vedtage den endelige afgørelse.

Håndhævelse af overensstemmelsen med den mellemfristede finanspolitiske kurs og indledning af procedurer for uforholdsmæssigt store underskud

Stærkere efterfølgende håndhævelse vil være et nødvendigt modstykke til en risikobaseret ramme for overvågning, der giver medlemsstaterne mere spillerum til at fastsætte deres tilpasningssti. Vurderingen af overholdelsen og håndhævelsen vil ske løbende, navnlig på grundlag af de årlige statusrapporter og indberetninger af data inden for rammerne af proceduren for uforholdsmæssigt store underskud. For så vidt angår medlemsstater i euroområdet vil Kommissionen også i efteråret vurdere, om udkastene til budgetplaner er i overensstemmelse med den aftalte flerårige udviklingskurs for de primære nettoudgifter. Der vil ikke længere være behov for årlige finanspolitiske henstillinger til medlemsstater, der overholder deres mellemfristede planer. Samtidig kan Kommissionen/Rådet udstede varslingshenstillinger, før betingelserne for indledning af en procedure for uforholdsmæssigt store underskud er opfyldt, nærmere bestemt hvis de konstaterer en alvorlig risiko for, at tærsklen på 3 % af BNP overskrides eller i tilfælde af

rammer er et af kriterierne, som ECB's Styrelsesråd skal tage i betragtning ved beslutningen af, om instrumentet til beskyttelse af den pengepolitiske transmission skal aktiveres.

afvigelser fra den aftalte flerårige udviklingskurs for de primære nettoudgifter, som ikke fører til indledning af en procedure for uforholdsmæssigt store underskud.

Den underskudsbaserede EDP vil blive bevaret, mens den gældsaserede EDP vil blive styrket og bliver et vigtigt redskab til at sikre fortsat overholdelse af den aftalte flerårige udviklingskurs for de primære nettoudgifter. De eksisterende regler for indledning og afslutning af en underskudsbaseret EDP vil forblive uændrede. Processen med at indlede en gældsaseret EDP i henhold til de reviderede regler vil blive aktiveret, når en medlemsstat med en gæld på over 60 % af BNP afviger fra den aftalte flerårige udviklingskurs for de primære nettoudgifter, der er fastsat i den mellemfristede plan for finans- og strukturpolitiske tiltag, som er godkendt af Rådet. I et sådant tilfælde vil Kommissionen i overensstemmelse med traktaten udarbejde en såkaldt "artikel 126, stk. 3-rapport", som vurderer relevante faktorer. For medlemsstater, der har store udfordringer relateret til offentlig gæld, vil afvigelser fra den aftalte kurs automatisk føre til indledning af en procedure for uforholdsmæssigt store underskud. Kursen under proceduren for uforholdsmæssigt store underskud vil i princippet være den, som Rådet oprindeligt godkendte. Hvis denne oprindelige kurs ikke længere er gennemførlig på grund af objektive omstændigheder, kan Kommissionen foreslå Rådet en ændret kurs under proceduren for uforholdsmæssigt store underskud. Hvis de reformer og investeringer, der ligger til grund for en mere gradvis tilpasningssti, ikke gennemføres, vil et nyt håndhævelsesinstrument også føre til en revision af tilpasningsstien i en mere restriktiv forstand. Kommissionen vil anvende fiktive kontrolkonti for de enkelte medlemsstater for at holde styr på de samlede afvigelser fra den aftalte flerårige udviklingskurs for de primære nettoudgifter over tid. Dette vil styrke systemets hukommelse på mellemlang sigt og forhindre, at mindre afvigelser i sidste ende resulterer i større afvigelser.

Håndhævelsesmekanismen vil blive styrket:

- Effektiv anvendelse af *finansielle sanktioner* vil blive gjort mere anvendelige ved at sænke beløbet.
- De *omdømmemæssige sanktioner* vil blive styrket. For eksempel kan det også kræves, at ministre i medlemsstater, der er genstand for proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud, forelægger foranstaltninger for at efterkomme henstillinger under proceduren for Europa-Parlamentet.
- Der findes *makroøkonomiske betingelser* for strukturfonde og genopretnings- og resiliensfaciliteten, og de vil blive anvendt i samme ånd. EU-finansiering kan også suspenderes, hvis medlemsstaterne ikke har truffet virkningsfulde foranstaltninger til at korrigere deres uforholdsmæssigt store underskud.

Det er nødvendigt at opfylde klare betingelser for at ophæve en procedure for uforholdsmæssigt store underskud. Ophævelse af proceduren vil kræve, at underskuddet på troværdig vis forbliver under 3 % af BNP (i overensstemmelse med de gældende bestemmelser), og at medlemsstaten, for så vidt angår den gældsaserede EDP, påviser varig overholdelse af den aftalte flerårige udviklingskurs for primære nettoudgifter i tre år, hvilket sikrer, at gælden på troværdig vis er nedadgående ved udgangen af tilpasningsperioden.

Håndhævelse af overensstemmelse med reform- og investeringstilsagn

Overholdelse af de godkendte reform- og investeringstilsagn, der ligger til grund for en mere gradvis finanspolitisk kurs, vil blive overvåget årligt i forbindelse med det europæiske semester. For at sikre korrekt overvågning bør den nationale mellemfristede plan indeholde tilstrækkeligt detaljerede oplysninger og en tidsplan for gennemførelsen af reform- og investeringstilsagn. Medlemsstaterne vil rapportere om fremskridt med gennemførelsen af disse tilsagn i deres årlige statusrapporter sammen med en rapport om de politiske tiltag, der er truffet for at efterleve landespecifikke henstillinger.

Der vil blive indført et nyt instrument til håndhævelse af de reform- og investeringstilsagn, der ligger til grund for en mere gradvis tilpasningssti. Hvis en medlemsstat ikke gennemfører sine reform- og investeringstilsagn, vil instrumentet give EU beføjelse til at anmode om en revideret flerårig udviklingskurs for de primære nettoudgifter (i en mere restriktiv forstand, samtidig med at der sikres en høj kvalitet af de offentlige finanser) og tillige (for medlemsstaterne i euroområdet) at pålægge finansielle sanktioner.

4.3 Hvordan kan man bedre identificere og vurdere udviklingen af makroøkonomiske ubalancer?

Hjørnestenen i den reviderede procedure i forbindelse med makroøkonomiske ubalancer vil være fælles fastlæggelse af en politisk strategi for at tackle ubalancer gennem øget dialog og engagement.

- På samme måde som den finanspolitiske tilpasningssti vil den politiske tilgang til at forebygge og korrigere makroøkonomiske ubalancer være baseret på *større ejerskab*, efter en dialog med Kommissionen på grundlag af Kommissionens dybdegående undersøgelse og, hvor det er relevant, landespecifikke henstillinger. Dette vil indebære tilsagn i den mellemfristede plan for finans- og strukturpolitiske tiltag, hvis gennemførelse vil blive taget i betragtning ved analysen af udviklingen i ubalancerne.
- Ligesom ved den finanspolitiske overvågning vil det indebære en *styrket overvågnings- og håndhævelsesproces* for proceduren i forbindelse med makroøkonomiske ubalancer. Proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store ubalancer vil derfor fortsat være instrumentet til at tilskynde til politiske tiltag i medlemsstater med uforholdsmæssigt store makroøkonomiske ubalancer, herunder ubalancer, der bringer eller risikerer at bringe Den Økonomiske og Monetære Unions rette virkemåde i fare, når disse medlemsstater ikke gennemfører passende politiske tiltag.
- For at sikre den overordnede sammenhæng med de tilsagn, der er blevet givet i den mellemfristede plan for finans- og strukturpolitiske tiltag, vil indledningen af en procedure i forbindelse med uforholdsmæssigt store ubalancer føre til *genforhandling om planen for finans- og strukturpolitiske tiltag på grundlag af en revideret plan, som medlemsstaten forelægger; denne plan vil fungere som planen for korrigerende foranstaltninger under proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store ubalancer*. En sådan overordnet plan vil muliggøre en mere sammenhængende og integreret makroøkonomisk overvågningsproces.

- For at styrke *det makroøkonomiske fokus og EU-/euroområdet dimensionen* vil resultattavlen for proceduren i forbindelse med makroøkonomiske ubalancer blive suppleret med værdier for EU og euroområdet for alle indikatorer. Systemiske udfordringer, navnlig i forbindelse med klimaændringer, miljø og energiomstillingen, vil blive dækket i forbindelse med det europæiske semester og henvist til i rapporten om varslingsmekanismen og den dybdegående undersøgelse, hvis de har en klar sammenhæng med makroøkonomiske ubalancer.
- For at muliggøre *mere fremadskuende og tidlig afsløring af risici* skal en revideret procedure i forbindelse med makroøkonomiske ubalancer være mere opmærksom på variable vedrørende strømme i alle faser af overvågningen af proceduren i forbindelse med makroøkonomiske ubalancer. I rapporten om varslingsmekanismen vil der blive lagt større vægt på, hvorvidt udviklingen forventes at fortsætte, og den forventede indvirkning i de medlemsstater, der er udvalgt til en dybdegående undersøgelse. Dette giver mulighed for mere hyppige dybdegående undersøgelser, når negative udviklingstendenser konstateres, selv om det ikke afspejles fuldt ud i de eksisterende ubalancer. Vurderingen af, hvorvidt der foreligger ubalancer, vil fortsat være baseret på de tre kriterier: omfanget af ubalancerne, deres udvikling og den politiske reaktion. Kriterierne for deres udvikling og den pågældende medlemsstats politiske reaktion vil imidlertid blive tillagt større vægt i vurderingen. Det kan bidrage til at reducere den oplevede inerti omkring klassificeringen af ubalancer.
- For at øge dynamikken i proceduren i forbindelse med makroøkonomiske ubalancer vil *nedtrapningen af proceduren i forbindelse med makroøkonomiske ubalancer over for en medlemsstat være baseret på klare kriterier*. Sådanne kriterier kan f.eks. omfatte, at ubalancerne er blevet mindre i løbet af to år som minimum, og at strømmene understøtter forventningen om en yderligere tilstrækkelig reduktion, prognoserne bør vise fortsatte forbedringer, og de politiske forpligtelser, herunder dem, der er fastsat i den nationale finanspolitiske strukturplan, skal gennemføres. Der kan udarbejdes kortere dybdegående undersøgelser, når ubalancerne bliver korigeret, mens der som hovedregel skal udarbejdes fuldt udbyggede rapporter hvert tredje år, medmindre Kommissionen ser et behov for en sådan analyse i mellemtiden.

4.4 Fokuseret og strømlinet overvågning efter programgennemførelsen

Gennemgangen af den økonomiske styring omfattede også en vurdering af overvågningen efter programgennemførelsen. I meddelelsen fra februar 2020 blev det vurderet, at rammen for overvågning af medlemsstater, der oplever eller trues af alvorlige vanskeligheder med hensyn til finansiell stabilitet, havde ført til en række forbedringer og generelt fungerede godt. Det blev dog understreget, at det er vigtigt at bevare et tilstrækkeligt nationalt ejerskab til programmerne, og at der fortsat er problemer med gennemsigtighed og ansvarlighed ⁽¹⁶⁾.

⁽¹⁶⁾ Siden da har Den Europæiske Revisionsret konstateret, at overvågning efter et programs gennemførelse var et hensigtsmæssigt instrument, men at dets effektivitet blev hæmmet af uklare mål og utilstrækkelig strømlining

Fleksibiliteten ved skærpet overvågning som redskab til krisestyring bør bevares. Skærpet overvågning har vist sig at være et fleksibelt instrument og har med godt resultat været anvendt ved udgangen af et makroøkonomisk tilpasningsprogram for Grækenland fra 2018 og frem til 2022. Det gjorde det muligt effektivt at følge op på reformtilsagn og muliggjorde en efterfølgende overgang til overvågning efter programgennemførelsen. Værdien af skærpet overvågning som foranstaltning i forbindelse med tidlig indgriben er imidlertid fortsat lige så vigtig for at forhindre, at situationen i en medlemsstat i euroområdet forværres til et punkt, hvor der er behov for et makroøkonomisk tilpasningsprogram.

Der bør fastsættes klare mål for overvågning efter programgennemførelsen, og intensiteten bør være knyttet til disse mål. Overvågningen efter programgennemførelsen har fokus på: i) vurdering af tilbagebetalingsevnen gennem hensyntagen til den økonomiske, finanspolitiske og finansielle situation, ii) overvågning af gennemførelsen af uafsluttede reformer, der er påbegyndt under tilpasningsprogrammet og iii) vurdering af, hvorvidt der er behov for korrigerende foranstaltninger i forbindelse med betæneligheder om tilbagebetalingsevne eller fortsat markedsadgang. Intensiteten af overvågningen efter programgennemførelsen vil udvikle sig i takt med ændring af fokus og med risikovurderingen. Selv om de første år vil være mere intense, da der også sker overvågning af gennemførelsen af uafsluttede reformer, der er påbegyndt under tilpasningsprogrammet, vil dette element med tiden blive mindre, efterhånden som reformerne gennemføres. Derfor vil overvågningen efter programgennemførelsen under "normale" forhold have fokus på at vurdere tilbagebetalingsevnen ved at tage hensyn til den økonomiske, finanspolitiske og finansielle situation, og kan strømlines, når tilbagebetalingsrisikoen vurderes at være lav, også gennem bedre integration med andre overvågningsværktøjer. Hvis den økonomiske, finanspolitiske eller finansielle situation forværres, vil en sådan tilgang muliggøre en fornyet stigning i intensiteten af overvågningen efter programgennemførelsen, som vil varetage opgaven med at vurdere, om der er behov for korrigerende foranstaltninger.

5. Konklusion

Denne meddelelse indeholder en beskrivelse af de vigtigste træk ved en reform af EU's ramme for økonomisk styring. De vigtigste elementer i denne meddelelse er et svar på behovet for en revideret ramme, der kan være til støtte for at imødegå udfordringerne i dette årti. Behovet for finansiering af en retfærdig omstilling til en digital, grøn og klimaneutral økonomi og de højere gældskvoter kræver finanspolitiske regler, der giver mulighed for strategisk investering, samtidig med at den finanspolitiske bæredygtighed sikres.

En hurtig aftale om revision af EU's finanspolitiske regler og andre elementer i rammen for økonomisk styring er en presserende prioritet på dette afgørende tidspunkt for den europæiske økonomi. Medlemsstaterne og Kommissionen bør nå til enighed om reformen af rammen for økonomisk styring forud for medlemsstaternes budgetprocedurer for 2024. I lyset

og fokus i gennemførelsen, og den har fremsat flere henstillinger til Kommissionen om at overveje at afhjælpe sådanne mangler i forbindelse med revisionen af den økonomiske styring.

af de voksende udfordringer, som EU står over for, er der behov for en stærk samordning af budget- og strukturpolitikken og effektiv økonomisk og finanspolitisk overvågning. Sunde offentlige finanser, der kan reagere på en koordineret måde på de nuværende udfordringer og på opfyldelsen af EU's fælles prioriteter, er blevet stadig vigtigere i lyset af de seneste og aktuelle kriser. Dette vil også berolige de finansielle markeder om euroområdet institutionelle robusthed, som bygger på bæredygtige offentlige finanser og på forebyggelse og tackling af makroøkonomiske ubalancer i alle medlemsstaterne. Troværdige finanspolitiske regler og overvågning af risici for den makroøkonomiske stabilitet vil også hjælpe Den Europæiske Centralbank med at nå sine mål, navnlig da den står over for udfordringen med at opfylde sit mandat om at opretholde prisstabilitet og samtidig undgå finansiell opsplitning i euroområdet.

En gennemgribende reform af EU's ramme for økonomisk styring vil kræve en ændring af lovgivningen. Ændring af den bagvedliggende lovgivning giver mulighed for afklaring og forenkling af rammen. Det vil give en høj grad af retssikkerhed for gennemførelsen af en revideret ramme, med den nødvendige inddragelse af Rådet og Europa-Parlamentet. Enighed om de nødvendige lovgivningsændringer vil ske efter den almindelige lovgivningsprocedure, hvor Rådet og Europa-Parlamentet på lige fod inddrages på de fleste områder.

De fleste af målene for den foreslåede reform af proceduren i forbindelse med makroøkonomiske ubalancer kan nås inden for rammerne af de nugældende bestemmelser. Navnlig en mere fremadskuende tilgang til bedre risikovurdering og tilpasningen af de kriterier, der anvendes til at fastslå, hvorvidt der er ubalancer, og til at klassificere ubalancerne og deres korrektion, kan indarbejdes i den gældende retlige ramme.

På grundlag af disse retningslinjer og den efterfølgende debat vil Kommissionen overveje at fremlægge lovgivningsforslag. Den vil igen udstikke finanspolitiske retningslinjer for den kommende periode i første kvartal 2023. Disse retningslinjer vil lette samordningen af finanspolitikkerne og udarbejdelsen af medlemsstaternes stabilitets- og konvergensprogrammer for 2024 og derefter. Retningslinjerne vil afspejle den økonomiske situation, den specifikke situation i de enkelte medlemsstater og de retningslinjer, der er fastsat i denne meddelelse, forudsat at der på dette tidspunkt er opnået en tilstrækkelig grad af konvergens på tværs af medlemsstaterne. I foråret 2023 vil retningslinjerne konkretisere sig i landespecifikke henstillinger.

Tekstboks 1: Gældsholdbarhedskriteriet

Ved fastlæggelsen af den referencetilpasningssti, der skal sikrer, at gælden bringes på et forsvarligt niveau, vil Kommissionen anvende en veletableret og gennemsigtig metode, der bygger på dens ramme for gældsholdbarhedsanalyse og er aftalt med medlemsstaterne. For medlemsstater, der har store udfordringer relateret til offentlig gæld, vil Kommissionen foreslå en referencetilpasningssti, der sikrer, at gælden i de enkelte medlemsstater efter fuld gennemførelse af planen utvivlsomt forbliver på en troværdigt nedadgående kurs efter tilpasningsperioden, på baggrund af en tiårig gældsudvikling og under antagelse af en uændret politik efter tilpasningsperioden. Denne referencetilpasningssti er knyttet til et niveau for den strukturelle primære saldo ved udgangen af tilpasningsperioden, der sikrer, at gælden er på en troværdigt nedadgående kurs. For medlemsstater med moderate udfordringer relateret til offentlig gæld vil referencestien være mindre krævende.

Kommissionens ramme for gældsholdbarhedsanalyse er en veletableret analytisk værktøjskasse til vurdering af risiciene for gældsholdbarheden. Den omfatter en basisfremskrivning af gældsudviklingen over 10 år sammen med yderligere deterministiske gældsfremskrivninger underbygget af alternative antagelser vedrørende finanspolitiske, makroøkonomiske og finansielle variabler samt stokastiske analyser, der tager højde for bred makroøkonomisk usikkerhed. *Referencescenariet* for gældsholdbarhedsanalysen bygger på en antagelse om, at der ikke sker nogen ændring i finanspolitikken, hvor der ikke indgår yderligere finanspolitiske foranstaltninger ud over tidshorisonten for planen, og de primære udgifter kun påvirkes af ændringer i de aldersrelaterede udgifter, som fremskrevet i den seneste fælles rapport fra Kommissionen og Rådet om aldring. Realvæksten i BNP svarer til Kommissionens seneste fremskrivninger på mellemlang sigt på baggrund af EU's fælles aftalte metoder, idet der tages hensyn til virkningen af investering i forbindelse med NextGenerationEU-pakken. Inflationen og renten svarer til de markedsbaserede forventninger. For så vidt angår de *deterministiske* fremskrivninger er risikovurderingen baseret på det forventede gældsniveau, gældsudviklingen og hvor holdbar den målrettede budgetstilling vil være (og mulighed for korrigerende foranstaltninger, hvis det er nødvendigt). For så vidt angår de *stokastiske* fremskrivninger er risikovurderingen baseret på sandsynligheden for, at gælden ikke stabiliseres i løbet af fem år, og på omfanget af den makroøkonomiske usikkerhed. () På dette grundlag klassificeres landene i denne analyse i tre generelle risikokategorier: *lav*, *mellemhøj* og *høj*. En høj risikokategori angiver store (holdbarheds-)problemer med offentlig gæld, som skal løses gennem finans- og makroøkonomiske politikker.

En tilpasningssti, der sikrer, at gælden bringes i retning af et forsvarligt niveau, bør sikre, at gælden for en medlemsstat med store eller moderate udfordringer relateret til offentlig gæld bringes på en troværdigt nedadgående kurs på baggrund af en tiårig gældsudvikling efter planens tidshorisont. For medlemsstater, der har store udfordringer relateret til offentlig gæld, vil dette være tilfældet, hvis den tiårige gældsudvikling efter planens tidshorisont følger en troværdig og konstant nedadgående kurs. For medlemsstater, der har moderate udfordringer relateret til offentlig gæld, vil dette være tilfældet, hvis den tiårige gældsudvikling højst tre år efter planens tidshorisont følger en troværdig og konstant nedadgående kurs. Disse betingelser bør være opfyldt ved en uændret politik efter gennemførelsen af den mellemfristede plan, dvs. hvor der ikke træffes nye finanspolitiske foranstaltninger efter tilpasningsperioden, og for at tage hensyn til realistiske risici under et standardregelsæt af negative scenarier som dem, der tages i betragtning i Kommissionens ramme for gældsholdbarhedsanalyse. Endelig bør der være en tilstrækkelig lav sandsynlighed for, at gælden stiger i de fem år efter planens udløb.

I planen fastsættes antagelser og fremskrivninger af udviklingen af relevante makroøkonomiske variabler for en tiårig periode efter den periode, der er omfattet af planen. Dette vil dække den makroøkonomiske og finanspolitiske kurs for den periode, der er omfattet af planen, og den efterfølgende forlængelse af fremskrivningerne på baggrund af antagelsen om en uændret politik i de følgende ti år (se tabel 1).

Tabel 1: Tidshorisont for fremskrivningerne og vurderingskriteriet

Tidshorisont	Mål	T+[X]	...	T+[X]+10
Fremskrivninger og vurderingskriterie	Sidste resultatår	Fremskrivninger i planerne (herunder bindende periode) <i>Basisår for gennemførelse af gældsholdbarhedsanalysen</i>	Fremskrivninger i planerne på baggrund af forlængelse af antagelsen om en uændret politik	Slutdato for gældsholdbarhedsanalysen

Anm.: Tilpasningsperioden på fire år kan undtagelsesvis forlænges til syv år for at fremme større investeringer og reformer.

1) Yderligere oplysninger om metoden findes i *Fiscal Sustainability Report 2021*.

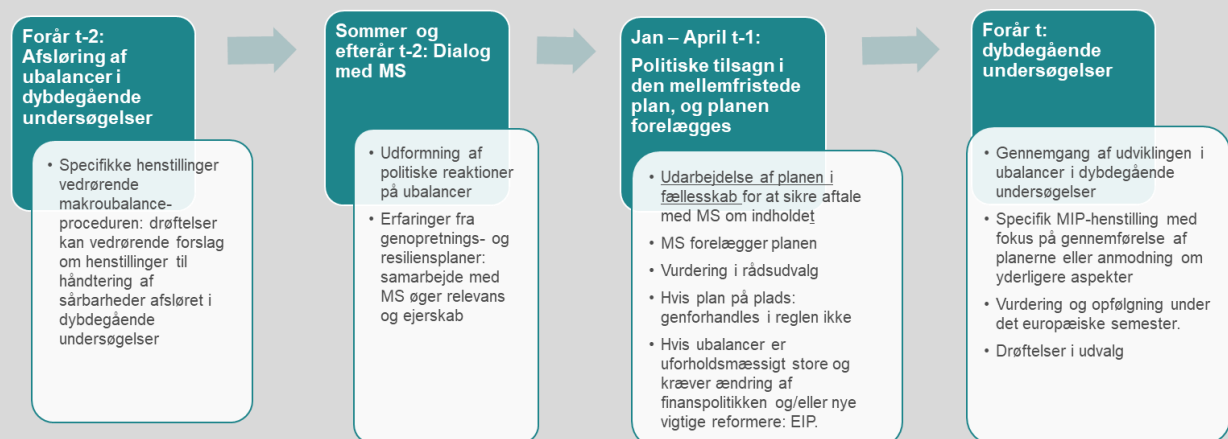
Tekstboks 2: Den politiske reaktion på nye ubalancer under proceduren i forbindelse med makroøkonomiske ubalancer

Aftale om den nationale mellemfristede plan og proceduren i forbindelse med makroøkonomiske ubalancer

Så snart der er konstateret ubalancer i en dybdegående undersøgelse (og eventuel offentliggørelse af specifikke procedurer i forbindelse med makroøkonomiske ubalancer i forhold til landespecifikke henstillinger som retningslinjer), vil den reviderede procedure i forbindelse med makroøkonomiske ubalancer indebære en dialog med medlemsstaten. Dette vil finde sted i løbet af sommeren og efteråret. Formålet er at opbygge en fælles forståelse af problemerne og fastlægge reformer og investeringer, der kan føre til korrektion af ubalancerne (figur 1).

På baggrund af denne dialog vil Kommissionen og medlemsstaten i fællesskab blive enige om en politisk tilgang til at korrigere ubalancer i overensstemmelse med fremgangsmåden i genopretnings- og resiliensplanen. De aftalte reformer og investeringer vil blive indarbejdet i den nationale mellemfristede plan, når planen er vedtaget. Den nationale mellemfristede plan kan også indeholde krydshenvisninger til foranstaltninger, der allerede er medtaget i genopretnings- og resiliensplanen, samt relevante investeringer, der finansieres af samhørighedspolitiske programmer, for at give et samlet overblik over medlemsstaternes politiske forpligtelser.

Figur 1: Tidsplan for den politiske reaktion på konstatering af ubalance med en ny national mellemfristet plan



Der konstateres nye kilder til ubalancer i løbet af den nationale mellemfristede plan

Hvis der konstateres en ny kilde til ubalancer, selv om den nationale mellemfristede plan allerede er vedtaget, efter konstatering af disse sårbarheder i en dybdegående undersøgelse som led i det europæiske semester, vil den eksisterende mellemfristede plan som regel ikke blive genforhandlet, men der vil blive indledt en politisk dialog med medlemsstaterne for at nå frem til en fælles forståelse af ubalancerne og de nødvendige foranstaltninger til at tackle dem. Den politiske tilgang, der er vedtaget med henblik på at tackle ubalancerne, herunder reformer og investeringer, vil blive meddelt af medlemsstaten ved en skrivelse til Kommissionen og Rådet og drøftet i udvalgene. Den vedtagne politikdagsorden kan efterfølgende medtages: i) i en ny national mellemfristet plan (hvis det ikke er løst i den oprindelige plans levetid) ELLER ii) i en ændret mellemfristet plan (hvis den tidligere plan ikke længere er gennemførlig). Hvis ubalancerne er uforholdsmæssigt store og kræver en øjeblikkelig ændring af finanspolitikken og nye vigtige reformer, vil proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store ubalancer blive indledt og planen genforhandlet og fungere som plan for korrigerende foranstaltninger.

Bilag 1: Tidsplan for EU-overvågning

I. Den mellemfristede plan for finans- og strukturpolitiske tiltag

Dec T-2	Vejledning på højt niveau om mellemfristede reform- og investeringsprioriteter på EU-plan på grundlag af input fra Kommissionen
Jan –Marts T-1	Teknisk vejledning : Kommissionen indleder dialog med medlemsstaterne og fastlægger referenceudgiftskurser til sikring af gældsholdbarhed ud fra aftalte kriterier.
April T-1	Medlemsstaterne forelægger deres mellemfristede plan for T-1, T, T+1, T+2, T+3 , som redegør for offentlige investeringsbehov og reformer
Maj/Juni T-1	Forudgående vurdering af den mellemfristede plan af KOM/Rådet : Efter vurdering af hensigtsmæssigheden godkender Rådet planen eller anmoder om genindsendelse

II. Årlig gennemførelse/overvågning

Efterår T-1*	Vurdering af udkast til budgetplan for T (ift. Den mellemfristede plan)
Forår T+1**	Efterfølgende vurdering af finanspolitiske resultater for T

Anm.: Tidsplanerne for forelæggelse af nye planer (efter indledningen af den reviderede stabilitets- og vækstpagt) kan afvige afhængigt af medlemsstaternes politiske cyklusser.

* I efteråret T vil der være en forudgående vurdering af udkastet til budgetplan for år T+1.

** I foråret T kan der endnu ikke foretages en fuldstændig efterfølgende vurdering af de finanspolitiske resultater, da år T markerer begyndelsen på gennemførelsen af planen.

Bilag 2 – Resultat af den offentlige debat ⁽¹⁷⁾

Efter relanceringen af revisionen af økonomiske styring i oktober 2021 ⁽¹⁸⁾ bidrog interessenter til debatten gennem en offentlig onlineundersøgelse. Interessenterne besvarede 11 åbne spørgsmål om forskellige aspekter af EU's økonomiske styring. Undersøgelsen modtog 225 gyldige bidrag fra respondenter i 25 lande. Kommissionen sammenfattede sine vigtigste konklusioner i en rapport, der blev offentliggjort i marts 2022 ⁽¹⁹⁾. Trækkene ved deltagerne i undersøgelsen afspejlede ikke dem ved EU's befolkning, og derfor kan svarene ikke fortolkes som repræsentative for alle EU-borgere og interessenteres fremherskende holdning. Forskelligheden og dybden af bidragene er imidlertid værdifulde. Mange respondenter gav udtryk for det synspunkt, at rammen for styring bør være mere væksthæmmende, mere opmærksom på sociale spørgsmål, og at den bør støtte de politiske prioriteter for den grønne og den digitale omstilling. De fleste respondenter anerkendte, at det er nødvendigt med en finanspolitisk ramme for at understøtte EU-økonomiernes modstandsdygtighed over for rystelser, og at gældsberedtyghed bør forblive et centralt mål for EU's finanspolitiske regler, mens tilpasningsstien henimod lavere offentlig gæld bør være realistisk og ske gradvis. Mange respondenter understregede behovet for at tilskynde til investeringer som et nødvendigt element i rammen for økonomisk styring. Grønne investeringer blev identificeret som dem, der fortjener særlig opmærksomhed på grund af de globale klima- og miljømæssige udfordringer, mens nogle få respondenter advarede mod at give investeringsudgifterne i forbindelse med finanspolitisk overvågning fortrinsbehandling. Deltagerne opfordrede også til forenkling, gennemsigtighed og stærkere nationalt ejerskab. Mange respondenter anså genopretnings- og resiliensfaciliteten for at være en god inspiration til rammen for styring, når det gælder styrkelse af nationalt ejerskab og fremme af reformer gennem positive incitamenter. Flere respondenter støtter bedre overholdelse og håndhævelse af rammen for overvågning. Mange respondenter opfordrede til yderligere synergier mellem stabiliserings- og vækstpakten og proceduren i forbindelse med makroøkonomiske ubalancer, da det kunne bidrage til at gøre de offentlige finanser mere væksthæmmende og samtidig bidrage til at nå forskellige politiske mål.

Flere deltagere i den offentlige debat har opfordret til permanent central finanspolitisk kapacitet ⁽²⁰⁾. Et sådant instrument kan løse langsigtede udfordringer gennem forsyning med

⁽¹⁷⁾ Andre EU-institutioner er kommet med en række nyttige bidrag til den offentlige debat om rammen for økonomisk styring. For eksempel offentliggjorde det europæiske finanspolitiske råd i september 2019 efter en særlig anmodning fra tidligere formand for Kommissionen Jean-Claude Juncker en "[Assessment of the EU fiscal rules with a focus on the six- and two-pack legislation](#)". Den 8. juli 2021 vedtog Europa-Parlamentet (med Margarida Marques som *ordfører*) en beslutning "[om revision af de makroøkonomiske lovgivningsrammer for en bedre indvirkning på Europas realøkonomi og større gennemsigtighed i beslutningstagningen og den demokratiske ansvarlighed](#)". Både [Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg](#) og [Det Europæiske Regionsudvalg](#) har offentliggjort udtalelser om revisionen af den økonomiske styring i henholdsvis december 2020 og februar 2021.

⁽¹⁸⁾ Europa-Kommissionen (2021) "[EU's økonomi efter covid-19: betydning for den økonomiske styring](#)" (COM(2021) 662 final af 19. oktober 2021).

⁽¹⁹⁾ Europa-Kommissionen (2022) "[Revision af økonomisk styring — kortfattet rapport om høringen](#)" (SWD(2022) 104 final af 28. marts 2022).

⁽²⁰⁾ Det europæiske finanspolitiske råd 2020, ECB Occasional Paper 273, september 2021, OECD Economic surveys Euro-area, september 2021, IMF Departmental Paper No 2022/014, september 2022.

offentlige goder, der vil fremme en bæredygtig vækst og bidrage til at bremse inflationen og/eller forbedre den makroøkonomiske stabilitet. I de fem formænds rapport fra 2015 blev der fastlagt sunde retningslinjer for dens udformning, navnlig at en sådan kapacitet ikke bør føre til permanente overførsler mellem landene, at den bør fastholde incitamenterne til udformning af en sund finanspolitik på nationalt plan, og at den bør udvikles inden for rammerne af Den Europæiske Union. Som foreslået i den offentlige debat kunne en central finanspolitisk kapacitet for EU eller euroområdet tage eksemplerne fra de seneste års vellykkede resultater i betragtning (herunder Den Europæiske Fond for Strategiske Investeringer, SURE og genopretnings- og resiliensfaciliteten).

Debatten omfattede også en række tematiske drøftelser med medlemsstaterne i Det Økonomiske og Finansielle Udvalg og i Udvalget for Økonomisk Politik. Disse drøftelser fokuserede på holdbarheden af offentlig gæld, behovet for at fremme investeringer, sikring af, at finanspolitikken forbliver procyklisk, håndhævelse og styring af EU's finanspolitiske regler, samspillet mellem EU's og de nationale finanspolitiske rammer, relevansen og effektiviteten af proceduren i forbindelse med makroøkonomiske ubalancer og behovet for at holde dens fokus på de makroøkonomiske udfordringer samt de erfaringer, der kan drages af genopretnings- og resiliensfaciliteten. De potentielle langsigtede konsekvenser af den russiske invasion af Ukraine for modstandsdygtighed og sikkerhed blev også drøftet. Euroområdet dimensionen af den økonomiske styring og navnlig proceduren i forbindelse med makroøkonomiske ubalancer blev drøftet i Eurogruppens arbejdsgruppe.

Drøftelserne har været koncentreret om at identificere centrale spørgsmål, der skal tackles i den reviderede ramme for økonomisk styring. Visse elementer af enighed er opstået, navnlig i drøftelserne med medlemsstaterne. Nogle af disse, navnlig dem som vedrører den finanspolitiske ramme, er allerede blevet skitseret i Kommissionens meddelelse af 2. marts 2022 ⁽²¹⁾. Der er tale om følgende:

- **At sikre den offentlige gælds holdbarhed og fremme en bæredygtig vækst** gennem investering og reformer er to sider af samme sag og afgørende for EU's finanspolitiske rammes succes.
- Det synes at være en lovende tilgang at **fokusere mere på udsigterne på mellemlang sigt** i EU's finanspolitiske overvågning.
- **Indsigt kan hentes fra genopretnings- og resiliensfacilitetens udformning, styring og forvaltning.**
- **Forenkling, stærkere nationalt ejerskab og bedre håndhævelse** er centrale mål.

I forbindelse med drøftelserne blev der også fremhævet centrale spørgsmål, der kunne tackles i en revideret ramme for økonomisk styring vedrørende proceduren i forbindelse med makroøkonomiske ubalancer:

⁽²¹⁾ Europa-Kommissionen (2022) "[Finanspolitiske retningslinjer for 2023](#)" (COM(2022) 85 final af 2. marts 2022).

- **Det bør være en nøgleprioritet at øge effektiviteten af proceduren i forbindelse med makroøkonomiske ubalancer.** Dette kan opnås ved at øge fokus på dets hovedformål, som er at forhindre, at risici for den makroøkonomiske stabilitet udvikler sig til ubalancer, og at fremme politiske tiltag under hensyntagen til EU's og euroområdet's virkemåde som helhed. Et tydeligere fokus vil lette kommunikationen om identifikation af makroøkonomiske ubalancer og den nødvendige politiske reaktion og øge procedurens synlighed.
- **De seneste kriser og den øgede usikkerhed understreger behovet for at forbedre evnen til at identificere nye risici med proceduren i forbindelse med makroøkonomiske ubalancer.** Dette kan opnås ved hjælp af en mere fremadskuende tilgang, der kan udløse en politisk reaktion på et tidligt tidspunkt.
- **Sikring af ejerskab er afgørende for at øge fodfæstet for proceduren i forbindelse med makroøkonomiske ubalancer.** Dette kræver øget dialog med medlemsstaterne, som kan bygge på erfaringerne fra genopretnings- og resiliensfaciliteten. En mere operationel procedure i forbindelse med uforholdsmæssigt store ubalancer vil også give større fodfæste.

Sideløbende med konferencen om Europas fremtid blev det også drøftet, hvordan man kan opbygge en stærkere EU-økonomi, social retfærdighed og beskæftigelse ⁽²²⁾. Det blev foreslået, at EU styrker sin konkurrenceevne og modstandsdygtighed og fremmer fremtidsorienterede investeringer, der fokuserer på den grønne og den digitale omstilling med en stærk social dimension og kønsdimension, der også tager hensyn til eksemplerne fra NextGenerationEU og SURE-instrumentet. Ifølge konferencen skal EU tage de sociale og økonomiske konsekvenser af krigen mod Ukraine og forbindelsen mellem EU's økonomiske styring og den nye geopolitiske kontekst i betragtning.

⁽²²⁾ Europa-Kommissionen (2022) "[Konference om Europas fremtid](#)" (COM(2022) 404 final af 17. juni 2022).