



Färdigställandet av EU:s ekonomiska och monetära union

Sammanfattning

Utskottet har granskat rapporten Färdigställandet av EU:s ekonomiska och monetära union (EMU). Rapporten är framtagen av ordförandena för kommissionen, eurotoppmötet, eurogruppen, Europeiska centralbanken och Europaparlamentet. Den innehåller en plan med åtgärder som anses nödvändiga för att rusta EMU för framtiden. Det handlar bl.a. om att höja hållbarheten och anpassningsförmågan i euroländernas ekonomier genom starkare samordning och ökat gemensamt beslutsfattande på EU-nivå. Rapporten förutser att arbetet med att utveckla befintliga förfaranden inom ramen för EU:s gällande fördrag inleds omedelbart. Processen kring de mer långtgående åtgärderna ska inledas i ett senare skede och avslutas senast 2025.

Utskottet ansluter sig till den ståndpunkt som regeringen har formulerat med anledning av rapporten. Utskottet betonar särskilt vikten av att hålla samman EU och att samtliga medlemsstater ska diskutera och besluta om frågor som rör hela EU. Utskottet förordar att arbetet bör fokusera på att effektivt genomföra befintliga regler snarare än på att inrätta nya förfaranden och organ. Utskottet framhåller betydelsen av att medlemsstaternas regeringar och parlament har utrymme att utforma det egna landets ekonomiska politik, så att politiken ges nödvändig demokratisk förankring.

Utskottet föreslår att kammaren lägger utlåtandet till handlingarna.

I utlåtandet finns två särskilda yttranden (SD och V).

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning.....	4
Utskottets granskning	5
Bakgrund	5
Rapportens huvudsakliga innehåll.....	5
Det fortsatta arbetet i steg 1.....	9
Regeringens faktapromemoria.....	10
Utskottets överläggningar med regeringen	11
Tidigare behandling av närliggande frågor.....	11
Utskottets ställningstagande	18
Särskilda yttranden	20
1. Färdigställandet av EU:s ekonomiska och monetära union (SD)	20
2. Färdigställandet av EU:s ekonomiska och monetära union (V).....	20
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över granskade dokument	22

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Färdigställandet av EU:s ekonomiska och monetära union

Riksdagen lägger utlåtandet till handlingarna.

Stockholm den 3 november 2015

På finansutskottets vägnar

Fredrik Olovsson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Fredrik Olovsson (S), Oscar Sjöstedt (SD), Jörgen Andersson (M), Ingela Nylund Watz (S), Emil Källström (C), Janine Alm Ericson (MP), Jan Ericson (M), Dennis Dioukarev (SD), Erik Ullenhag (FP), Jakob Forssmed (KD), Marie Granlund (S), Niklas Karlsson (S), Fredrik Schulte (M), Börje Vestlund (S), Maria Malmer Stenergard (M), Adnan Dibrani (S) och Håkan Svenneling (V).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

Rapporten Färdigställandet av EU:s ekonomiska och monetära union offentliggjordes den 22 juni 2015. Rapporten inkom till riksdagen den 7 augusti 2015. Samtidigt lämnade regeringen faktapromemorian 2014/15:FPM44 om rapporten till riksdagen.

Talmannen bestämde efter samråd med ledarna för riksdagens partigrupper att rapporten skulle hänvisas till finansutskottet för behandling. Kammaren hänvisade rapporten till finansutskottet den 1 oktober 2015.

Den 1 oktober 2015 hade utskottet en överläggning med finansministern om Sveriges ståndpunkt i fråga om rapporten och det fortsatta arbetet.

Utskottets granskning

Bakgrund

Under den ekonomiska och finansiella krisen inleddes en debatt om EMU:s konstruktion. I december 2012 behandlade Europeiska rådet dels en rapport från Europeiska rådets ordförande med rubriken Mot en verklig ekonomisk och monetär union, dels ett meddelande från kommissionen med rubriken En plan för en djupgående och verklig ekonomisk och monetär union.

Dokumentet innehöll flera långtgående förslag för att centralisera beslutsfattandet om den ekonomiska politiken i euroområdet. Europeiska rådet valde emellertid att enbart gå vidare med ett antal mindre långtgående förslag. Dessa handlade om förhandssamordning av nationella reformer, EMU:s sociala dimension och möjligheten för euroländer att sluta avtal med kommissionen om ekonomisk-politiska reformer, med ett ekonomiskt stöd kopplat till genomförandet av sådana avtal. Konkreta framsteg i dessa frågor uteblev.

I oktober 2014 enades eurotoppmötet om att fortsätta arbetet med att stärka samordningen av den ekonomiska politiken i euroområdet. Kommissionens ordförande uppmanades att förbereda de kommande stegen i nära samarbete med eurotoppmötets, eurogruppens respektive Europeiska centralbankens ordförande. Senare involverades även Europaparlamentets ordförande i arbetet. I december 2014 bekräftade Europeiska rådet uppdraget och beställde en analytisk bakgrundsnot för diskussion vid ett informellt EU-toppmöte i februari 2015 samt en slutrapport till Europeiska rådets möte i juni 2015.

Inför Europeiska rådets möte den 25–26 juni 2015 presenterade de fem ovan nämnda ordförandena rapporten Färdigställandet av EU:s ekonomiska och monetära union.

Rapportens huvudsakliga innehåll

Rapporten anger en plan i två steg med åtgärder för att ge EMU fyra ömsesidigt kompletterande grundstenar i form av ekonomisk union, finansiell union, finanspolitisk union och politisk union. Målet är att

- euroländernas ekonomier ska leva upp till bindande krav i fråga om konkurrenskraft och motståndskraft
- slutföra bankunionen och komplettera den med en kapitalmarknadsunion, dvs. en fördjupning av den inre marknaden för kapital och finansiella tjänster
- övergå till ett mer gemensamt beslutsfattande i euroområdet kring frågor om den nationella ekonomiska politiken och budgeten samt att inrätta en gemensam stabiliseringsfunktion för att bidra till dämpningen av stora makroekonomiska chocker

- säkerställa demokratisk legitimitet genom ökad parlamentarisk delaktighet och i övrigt stärka EU:s institutionella ram för frågor kopplade till euron.

Under det första steget fram till juli 2017 handlar arbetet om att utveckla befintliga instrument inom ramen för gällande fördrag. Inriktningen ligger på att öka konkurrenskraften och den strukturella konvergensen, dvs. att modernisera euroländernas ekonomier till en likartad hög nivå. Andra inslag är att fullborda bank- och kapitalmarknadsunionerna, uppnå en ansvarsfull budgetpolitik och stärka demokratin.

Det andra steget ska avslutas senast 2025. Fram till dess ska nya rättsliga och institutionella arrangemang etableras för att tillåta mer långtgående åtgärder. Det handlar bl.a. om bindande konvergenskrav för den ekonomiska politiken och en funktion för stabilisering i händelse av makroekonomiska störningar i de länder som lever upp till dessa konvergenskrav.

Inför övergången till det andra steget ska kommissionen presentera en vitbok om den fortsatta processen. En expertgrupp ska tillsättas för att ge underlag till vitboken.

Rapporten är inriktad på euroområdet men författarna framhåller att processen mot en djupare ekonomisk och monetär union står öppen för alla medlemsstater och att den bör bevara den inre marknadens enhetlighet. Rapportförfattarna ser det som avgörande att nå en samsyn om hela processen redan inledningsvis för att ge arbetet trovärdighet.

Ekonomisk union

Rapportförfattarna framhåller vikten av att under det första steget ge nya impulser till strukturpolitisk konvergens mellan euroländerna i fråga om ekonomiernas resultat. Avstamp tas i den s.k. europakten från 2011 som syftade till en starkare samordning av den ekonomiska politiken med fokus på konkurrenskraft. Europapakten kom av olika anledningar inte att få någon större betydelse men rapportförfattarna anser att dess syften är fortsatt aktuella och att relevanta delar av pakten bör införlivas i EU-lagstiftningen.

Konkurrenskraftsmyndigheter

För att främja ekonomisk konvergens rekommenderas att euroländerna inrättar oberoende konkurrenskraftsmyndigheter för att bedöma om löneutvecklingen är hållbar och mer allmänt analysera den förda politikens effekter på konkurrenskraften. Myndigheternas arbete ska samordnas av kommissionen. Verksamheten ska inte påverka den roll som arbetsmarknadens parter har i medlemsstaterna men den anses kunna ge vägledning för löneförhandlingarna.

Förstärkt förfarande vid makroekonomiska obalanser

Rapportförfattarna vill också att förfarandet för att upptäcka och korrigera makroekonomiska obalanser ska utvecklas för att i högre utsträckning främja

reformer i medlemsstaterna och spåra obalanser för hela euroområdet. Den korrigerande delen av förfarandet bör tillämpas kraftfullt.

Prioritering av sysselsättning och sociala frågor

Det anses vidare angeläget att prioritera sysselsättning och sociala frågor i den årliga europeiska planeringsterminen. Frågor som behöver adresseras är bl.a. avvägningen mellan trygghet och flexibilitet på arbetsmarknaden, skatteväxling som främjar konkurrenskraften samt anpassningar till en åldrande befolkning. Det anses också nödvändigt att öka rörligheten på arbetsmarknaden.

Effektivisering av den europeiska terminen

För att stärka den ekonomisk-politiska samordningen framhålls behovet av att effektivisera den årliga europeiska planeringsterminen. Det bör göras genom att fokusera och förbättra uppföljningen av de rekommendationer som ges till medlemsstaterna. Man bör också inleda terminen med en analys av behoven för euroområdet som helhet innan de landspecifika diskussionerna tar vid samt anlägga ett kompletterande flerårigt perspektiv.

Mer bindande samordning

I rapporten föreslås att man under det andra steget lagstiftar på EU-nivå om en uppsättning allmänna krav för den ekonomiska politiken när det gäller t.ex. arbetsmarknad, konkurrenskraft och företagsklimat. På så sätt görs samordningen mer bindande.

Finansiell union

Etableringen av den finansiella unionen, som består av bankunionen och kapitalmarknadsunionen, bör och kan enligt rapportförfattarna ske under det första steget.

Bankunionen

När det gäller bankunionen har den gemensamma tillsynen av kreditinstitut och mekanismen för resolution av banker i kris inrättats. I närtid behöver dock euroländerna enas om en tillfällig överbyggande finansiering för att kunna likvidera banker till dess att den gemensamma resolutionsfonden är fullt finansierad. Man behöver också inrätta en permanent säkerhetsfinansiering (backstop) för resolutionsfonden, möjligen genom krediter från Europeiska stabilitetsmekanismen (ESM). Bankunionen förutsätter enligt rapporten också en gemensam insättningsgaranti. I ett första steg skulle den kunna utformas som en europeisk återförsäkring av dagens nationella garantisystem.

Kapitalmarknadsunionen

När det gäller kapitalmarknadsunionen framhåller rapportförfattarna förtjänsten med privat riskdelning, som blir följderna av att aktie- och kreditmarknaderna integreras och som minskar behovet av offentlig riskdelning. Samtidigt varnas för att integrationen kan medföra nya risker för den finansiella stabiliteten. Det behövs därför nya verktyg för att hantera systemriskerna och rapportförfattarna ser framför sig att det i förlängningen innebär en gemensam kapitalmarknadstillsyn.

Finanspolitisk union

I rapporten understryks vikten av en ansvarsfull nationell budgetpolitik. Det anses dock inte tillräckligt. Enligt författarna behöver man också se till att euroländernas nationella budgetsaldon leder till en sammantaget lämplig finanspolitisk inriktning för euroområdet.

Översyn av regelverket och en finanspolitisk nämnd

Rapportförfattarna anser att regelverket för samordningen av medlemsstaternas finanspolitik förvisso har stärkts under krisen men att det bör göras tydligare, mer legitimt och enklare att följa. Regelverket bör därför ses över under det första steget. Då bör det också inrättas en rådgivande finanspolitisk nämnd på EU-nivå. Nämndens uppgift skulle vara att samordna och komplettera medlemsstaternas finanspolitiska råd och tillhandahålla en oberoende bedömning av hur medlemsstaternas budgetar och genomförandet av dem förhåller sig till den budgetpolitiska styrningen på EU-nivå.

Makroekonomisk stabiliseringsfunktion

Som en sista åtgärd i det andra steget ser rapportförfattarna det som naturligt att inrätta en gemensam stabiliseringsfunktion för att bidra till att dämpa stora makroekonomiska chocker som inte kan hanteras nationellt. Funktionen bör utvecklas inom EU:s ram och vara öppen för insyn och deltagande av samtliga EU:s medlemsstater. För att få delta i stabiliseringsfunktionen måste medlemsstaterna emellertid följa EU:s övergripande styrning och uppfylla de lagstiftade kraven för den ekonomiska politiken som förutses utgöra en del av den ekonomiska unionen. På så sätt kan man undvika att funktionen medför permanenta överföringar mellan länder eller att den undergräver incitamenten till att föra en sund politik.

Förslag om stabiliseringsfunktionens utformning ska ges av den expertgrupp som ska lämna underlag till kommissionens vitbok inför det andra steget.

Politisk union

Den politiska unionen handlar dels om ökad demokratisk legitimitet genom parlamentariskt deltagande, dels om förstärkningar av den institutionella ramen för EMU.

Parlamentariskt deltagande

När det gäller det parlamentariska deltagandet ser rapportförfattarna framför allt en möjlighet att under det första steget förbättra förutsättningarna för de s.k. ekonomiska dialogerna med Europaparlamentet inom ramen för den europeiska planeringsterminen. Europaparlamentet rekommenderas också att organisera sig så att det kan fullgöra parlamentets roll i frågor som rör euroområdet.

Kommissionen rekommenderas att effektivisera sin samverkan med de nationella parlamenten och att delta vid interparlamentariska möten. På nationell nivå bör parlamenten vara djupt involverade i antagandet av de nationella reform- och stabilitetsprogrammen inom ramen för den europeiska planeringsterminen.

Extern representation, regelkonsolidering, eurogruppen och ett finansdepartement

När det gäller förstärkningen av EMU:s institutioner bör man enligt rapporten utveckla en samlad representation för euroområdet i internationella sammanhang, t.ex. i Internationella valutafonden. Ett annat arbete som bör inledas är att infoga de mellanstatliga lösningar som inrättades vid sidan av EU under krisen i EU:s rättsliga ram. Det gäller fördraget om stabilitet, samordning och styrning i EMU (finanspakten), europluspakten, avtalet om bidrag till den gemensamma resolutionsfonden och fördraget om Europeiska stabilitetsmekanismen.

Rapportförfattarna anser att eurogruppens ordförandeskap bör förstärkas och att man under det andra steget bör överväga att inrätta en permanent ordförande.

Under steg 2 föreslås också att ett slags finansdepartement för euroområdet inrättas som ett forum för de gemensamma budgetpolitiska beslut som i ökande grad förutses bli nödvändiga i en fullbordad ekonomisk och monetär union.

Det fortsatta arbetet i steg 1

Under sommaren och hösten 2015 har de fem ordförandenas rapport behandlats vid ett flertal rådsmöten och informella ministermöten. Det luxemburgska rådsordförandeskapet gav en lägesrapport av behandlingen till Europeiska rådets möte den 15–16 oktober 2015. Europeiska rådet upprepade att processen med att fullborda EMU måste drivas framåt med fullständig

respekt för den inre marknaden och på ett öppet och transparent sätt. Europeiska rådet kommer att ta upp frågan på nytt vid mötet den 17–18 december 2015.

Kommissionen har sedan inledningen av det första steget den 1 juli 2015 gått vidare med beredningen av ett antal initiativ. En handlingsplan för kapitalmarknadsunionen och förslag om värdepapperisering presenterades den 30 september 2015. Samtidigt inledde kommissionen ett samråd om effekterna av det regelverk för finansiella tjänster som inrättats under krisen.

Den 21 oktober 2015 presenterade kommissionen ytterligare initiativ om hur den avser att föra arbetet vidare, bl.a. i fråga om effektiviseringar av den europeiska planeringsterminen och tillämpningen av regelverket för den ekonomisk-politiska samordningen. I paketet finns också initiativ om att inrätta konkurrenskraftsmyndigheter i euroområdet och om euroområdets externa representation. Kommissionen antog också ett beslut om en oberoende europeisk finanspolitisk nämnd.

Framöver väntas initiativ om bl.a. insättningsgarantisystemet och en s.k. pelare för sociala rättigheter med riktmärken för konvergensprocessen.

Regeringens faktapromemoria

Regeringen har lämnat en faktapromemoria om rapporten till riksdagen (2014/15:FPM44). Som preliminär svensk ståndpunkt anger regeringen inledningsvis att Sverige har ett starkt intresse av en väl fungerande ekonomisk och monetär union och att det därför är positivt att undersöka olika sätt att förbättra funktionen. Regeringen har dock svårt att ställa sig bakom hela processen innan det klagörs vad det andra steget kommer att innebära och hur relationen mellan euroländerna och de övriga medlemsstaterna kommer att se ut.

Regeringen framhåller vikten av att värna sammanhållningen bland EU:s samtliga medlemsstater och Sveriges inflytande. Eventuella nya förfaranden och organ bör därför stå öppna för icke euroländer som önskar delta. Sverige bör kunna delta i samarbeten där Sveriges och euroländernas intressen sammanfaller. Frågor som rör alla medlemsstater måste diskuteras och beslutas av samtliga medlemsstater.

Regeringen anser att ett centraliserat beslutsfattande riskerar att minska det nationella ägarskapet och den demokratiska legitimiteten för beslutade åtgärder. Regeringen ser svårigheter med att få en makroekonomisk stabiliseringsfunktion att fungera på ett bra sätt.

Regeringen är positiv till arbetet med bankunionen och kapitalmarknadsunionen. Sverige deltar för närvarande inte i bankunionen men förhandlar aktivt för att unionen vid ett eventuellt framtida deltagande ska vara så bra som möjligt med likabehandling av medlemsstater som inte har infört euron. När det gäller kapitalmarknadsunionen är regeringen skeptisk till en gemensam tillsyn och anser att arbetet inom området bör respektera subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.

Regeringen ser ett behov av att öka konvergensen i fråga om euroländernas kostnadslägen. Det är varje medlemsstats ansvar att föra en hållbar ekonomisk politik men samordningen på EU-nivå behöver fungera bättre. Prioriteringen bör emellertid vara att effektivt genomföra och fullt ut tillämpa det befintliga ramverket för den ekonomisk-politiska samordningen. Nya organ och förfaranden riskerar att öka komplexiteten ytterligare och minska effektiviteten. Vidare anser regeringen att den sociala dimensionen bör vara en integrerad del av samordningen. Den roll som arbetsmarknadens parter har bör respekteras, inbegripet medlemsstaternas system för lönebildning och praxis på området.

Slutligen framhåller regeringen vikten av demokratisk förankring och effektivt ansvarsutkrävande, i synnerhet då man överväger överföring av befogenheter till EU. Regeringen framhåller de nationella parlamentens centrala roll för den demokratiska förankringen i medlemsstaterna och noterar att även Europaparlamentet är viktigt i sammanhanget.

Utskottets överläggningar med regeringen

Den 1 oktober 2015 överlade utskottet med regeringen om regeringens ståndpunkt till de fem ordförandenas rapport, som den redovisats i faktapromemorian.

Utskottet gav stöd för den redovisade ståndpunkten.

Den 14 april 2015 överlade utskottet med regeringen om bättre styrning inom euroområdet. I underlaget för överläggningen fanns den analytiska bakgrundsnot som ordförandena lagt fram för diskussion vid Europeiska rådets informella möte den 12 februari 2015. I underlaget fanns också en promemoria från Finansdepartementet med en ståndpunkt för Sveriges fortsatta arbete. Ståndpunkten motsvarade i huvudsak den som senare lämnades i faktapromemorian om den slutliga rapporten.

Utskottet gav stöd för regeringens redovisade ståndpunkt.

Tidigare behandling av närliggande frågor

Nedan följer redogörelser för utskottets tidigare behandling av frågor som berörs i de fem ordförandenas rapport. Inledningsvis handlar det om ett tidigare övergripande initiativ om en fördjupning av EMU. Därefter följer frågor inom den ekonomiska, finansiella, finanspolitiska respektive politiska unionen enligt rapportens disposition.

Kommissionens plan för en djupgående och verklig ekonomisk och monetär union

Inför Europeiska rådets möte i december 2012 presenterade kommissionen ett meddelande om en djupgående och verklig ekonomisk och monetär union.

Meddelandet är en av utgångspunkterna för de fem ordförandenas rapport. För kommissionen är förslagen i meddelandet fortfarande aktuella.

Utskottet granskade kommissionens meddelande i utlåtande 2012/13:FiU29. Utskottet ansåg att euroländerna bör koncentrera sig på att genomföra och tillämpa redan beslutade åtgärder och ifrågasatte det lämpliga i att kommissionen inleder ytterligare omfattande förändringar. Förslagen om en centralisering av den ekonomiska politiken innebar en oroande utveckling ansåg utskottet. I stället borde utgångspunkten vara att medlemsstaternas befogenheter vad gäller budget, skatter, arbetsmarknads- och socialpolitik inte försvagas. Utskottet ansåg också att det måste finnas utrymme för nationellt anpassade system och åtgärder inom ramen för den samordning som ändå krävs för att uppnå en effektiv styrning. Utskottet såg också en betydande risk för att de centralistiska förslagen skulle leda till att euroländernas ansvar för den egna ekonomiska politiken minskade. Utskottet såg med oro på en utveckling där avståndet mellan euroländerna och de medlemsstater som inte har infört euron ökade. Utskottet menade att en utveckling som innebar att euroländerna hade en egen budget och samordnade politikområden utanför dagens EU-samarbete skulle göra det svårare för medlemsstater som inte har infört euron att göra det i framtiden. Slutligen underströk utskottet vikten av demokratisk legitimitet och de nationella parlamentens centrala roll i den fortsatta processen.

Till utlåtandet hade MP och V en gemensam motivreservation. SD gjorde ett särskilt yttrande. Riksdagen beslutade enligt utskottets förslag.

Ekonomisk union – starkare samordning

I sin rapport rekommenderar de fem ordförandena bl.a. en effektivisering av den europeiska planeringsterminen och att relevanta delar av europluspakten införs i EU-lagstiftningen.

Förstärkt samordning

I maj 2010 antog kommissionen ett meddelande om en förstärkt samordning av den ekonomiska politiken. I meddelandet diskuterades bl.a. en samtidig övervakning av medlemsstaternas budget- och strukturpolitik inom ramen för en europeisk termin. Kommissionen ville också inrätta en mer heltäckande övervakning av medlemsstaternas ekonomier genom ett nytt förfarande för makroekonomiska obalanser. Dessutom framfördes tankar på sanktioner för att förbättra efterlevnaden av samordningsreglerna.

Utskottet granskade kommissionens meddelande i utlåtande 2009/10:FiU40. Utskottet framhöll vikten av stabila finanspolitiska ramverk, både på nationell nivå och EU-nivå, som förebygger att stora underskott och skulder byggs upp. När det gäller tanken på en europeisk termin ansåg utskottet att det inte var aktuellt att budgetpropositionen eller den ekonomiska vårpropositionen skulle förhandsgranskas av EU innan de lades fram för riksdagen. Enlig utskottet skulle en förhandsgranskning kunna tolkas som att

finansmakten inte ligger hos riksdagen. Utskottet framhöll att EU består av 27 jämbördiga medlemsstater och att hela unionens intresse måste beaktas när euroländerna har sina överläggningar. I fråga om sanktioner konstaterade utskottet att det fanns skäl för mer regelstyrda och tidigare sanktioner samt att man borde överväga en snabbare process för länder som återkommande bryter mot reglerna.

Till utlåtandet hade V en motivreservation. Riksdagen beslutade enligt utskottets förslag.

I september 2010 följde kommissionen upp sitt meddelande med förslag till sex rättsakter, den s.k. sexpacken. Utskottet genomförde en subsidiaritetsprövning av förslagen och fann att de inte stred mot subsidiaritetsprincipen.

Europuspakten

Europuspakten är en överenskommelse från våren 2011 mellan euroländerna och sex andra medlemsstater som anslutit sig till pakten. I korthet innebär överenskommelsen att de deltagande länderna ska ta nya steg i samordningen av den ekonomiska politiken med inriktning på att stärka konkurrenskraften. Bland annat ska de deltagande medlemsstaterna göra reformåtaganden i fråga om arbetsmarknad, skatter och pensionssystem.

Sverige deltar inte i europuspakten. Ställningstagandet var föremål för en riksdagsprocess som inleddes med att utskottet i betänkande 2010/11:FiU45 föreslog ett tillkännagivande till regeringen om att lämna en skrivelse till riksdagen inför Europeiska rådets marsmöte 2011, då europuspakten skulle fastställas. I en reservation yrkade M, FP, C och KD avslag på utskottets förslag om ett tillkännagivande. Riksdagen biföll reservationen.

Sveriges ställningstagande att inte delta i europuspakten kom i stället att formas i överläggning mellan utskottet och regeringen samt i regeringens samråd med EU-nämnden inför Europeiska rådets möte.

Finansiell union – bankunionen och kapitalmarknadsunionen

Bankunionen

Bankunionen består av en gemensam tillsynsmekanism och en gemensam resolutionsmekanism. I de fem ordförandenas rapport påtalas behovet av att dels inrätta en tillfällig bryggfinansiering och en permanent säkerhetsfinansiering för resolutionsfonden, dels att komplettera bankunionen med en gemensam insättningsgaranti. Bankunionen omfattar euroländerna. Andra medlemsstater kan välja att ansluta sig.

Tillsynsmekanismen

I september 2012 föreslog kommissionen en förordning om Europeiska centralbankens (ECB) tillsyn av kreditinstitut. Som en konsekvens av ECB:s nya uppgifter föreslogs samtidigt ändringar av beslutsreglerna i Europeiska

bankmyndigheten (EBA), som bl.a. har till uppgift att utveckla EU:s bankregelverk och främja en likvärdig tillämpning av det i medlemsstaterna.

Utskottet genomförde en subsidiaritetsprövning av de båda förslagen. I utlåtande 2012/13:FiU18 föreslog utskottet ett motiverat yttrande om att förslaget om ECB:s tillsyn stred mot subsidiaritetsprincipen. Invändningen gällde att förslaget kunde hindra medlemsstaterna från att ställa högre kapitalkrav på kreditinstituten än minimikraven på EU-nivå. Utskottet ansåg också att medlemsstater utanför euroområdet måste få inflytande i tillsynsmekanismen om de skulle välja att delta i den. Vidare tillade utskottet att det är av väsentlig betydelse att bankunionen innehåller tillräckliga mekanismer för insyn och demokratiskt ansvarsutkrävande. Mot bakgrund av EBA-förslaget tillade utskottet att det var mycket viktigt att trygga den inre marknadens integritet och unionens sammanhållning, och att likabehandlingen i EBA av medlemsstater i och utanför bankunionen måste säkerställas.

Riksdagen beslutade att lämna ett motiverat yttrande enligt utskottets förslag.

Resolutionsmekanismen och resolutionsfonden

I juli 2013 föreslog kommissionen en förordning om en gemensam resolutionsmekanism och resolutionsfond. I utlåtande 2013/14:FiU13 föreslog utskottet ett motiverat yttrande om att förslaget stred mot subsidiaritetsprincipen. Enligt utskottet var det tveksamt om skyddet var tillräckligt starkt mot att nationella budgetmedel skulle kunna användas för att finansiera den gemensamma resolutionsfonden, särskilt under fondens uppbyggnadsperiod. Utskottet såg också frågetecken kring om förslaget var förenligt med principen om nationell beskattningsrätt och nationella parlaments möjlighet att själva bestämma över användningen av budgetmedel. Vidare ansåg utskottet att den maktöverföring till EU:s institutioner som förslaget innebar var oproportionerlig.

Riksdagen beslutade att lämna ett motiverat yttrande enligt utskottets förslag.

Insättningsgarantin

I juli 2010 presenterade kommissionen ett förslag till omarbetning av direktivet om insättningsgarantisystem. Utskottet genomförde en subsidiaritetsprövning av förslaget och fann i utlåtande 2009/10:FiU42 att det stred mot subsidiaritetsprincipen. Utskottets invändning gällde den del av förslaget som innebar en skyldighet för medlemsstaternas garantisystem att vid behov låna ut medel till andra medlemsstaters garantisystem. Utskottet ansåg att en sådan obligatorisk kreditmekanism gav upphov till moralisk risk (moral hazard) genom att medlemsstater kan lockas att underfinansiera sina system i vetskapen om att det finns en sista utväg för finansieringen i form av lån från andra medlemsstaters garantisystem.

I ställningstagandet förordade utskottet att skyldigheten att låna ut i stället utformades som en möjlighet. Utskottet ansåg också att ett alternativ kunde

vara att lägga ansvaret för garantisystemet på EU-nivå och att EU-budgeten i sista hand fick garantera finansieringen av systemet om de fonderade medlen skulle visa sig otillräckliga. Utskottet var dock inte berett att förorda en sådan lösning eftersom det väckte en rad andra frågor och problem.

Riksdagen beslutade att lämna ett motiverat yttrande i enlighet med utskottets förslag.

Kapitalmarknadsunionen

I februari 2015 antog kommissionen en grönbok om byggandet av en kapitalmarknadsunion. Utskottet redovisade sin granskning av grönboken i utlåtande 2014/15:FiU29. Utskottet ansåg att det är angeläget att få till stånd en EU-omfattande kapitalmarknad och välkomnade grönboken som en utgångspunkt för det arbetet. Samtidigt betonade utskottet att ekonomisk återhämtning även förutsätter andra åtgärder och att kraft måste läggas på fortsatta strukturreformer för att t.ex. underlätta företagande och handel. Utskottet framhöll respekten för subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna och såg inte något behov av att ytterligare centralisera tillsynen på finansmarknaderna.

Finanspolitisk union – nationell kompetens

I rapporten framför de fem ordförandena att man måste se till att summan av de nationella budgetsaldona leder till en lämplig finanspolitisk inriktning för euroområdet som helhet. Det anges att medlemsstaterna i allt högre grad behöver acceptera ett gemensamt beslutsfattande om den nationella budgeten.

I november 2011 presenterade kommissionen två förordningsförslag om stärkt ekonomisk övervakning respektive granskning av utkast till budgetplaner. Förslagen, som allmänt kallas för tvåpacken, gällde enbart för euroländer men blev ändå föremål för en subsidiaritetsprövning i riksdagen. I prövningen kom utskottet fram till att förslaget om granskning av utkast till budgetplaner stred mot subsidiaritetsprincipen. Utskottet föreslog därför ett motiverat yttrande i utlåtande 2011/12:FiU33.

Utskottet ansåg att det förvisso var rimligt att euroländerna vidtar åtgärder för att möta utmaningarna för valutaunionen. Samtidigt måste förslaget bedömas utifrån avvägningen mellan strikta gemensamma regler för en restriktiv finanspolitik och den nationella kompetensen för finanspolitiken. Utskottet invände mot att utkast till budgetplaner enligt förslaget skulle förhandsgranskas och att kommissionen skulle kunna begära att planer reviderades. Utskottet framhöll att det är riksdagen som beslutar om statens budget och att budgetförslaget därför först ska presenteras för riksdagen. Det är, menade utskottet, en nationell angelägenhet att besluta om den nationella budgeten inom ramen för de förpliktelser som följer av fördragen och de behov som eurosamarbetet kräver. Utskottet ansåg att kommissionens förslag saknade tillräckliga garantier för att värna den nationella kompetensen för finanspolitiken.

V framförde i en reservation ett alternativt förslag till motiverat yttrande. Riksdagen beslutade att lämna ett motiverat yttrande enligt utskottets förslag.

Politisk union – finanspakten och parlamentariskt deltagande

Finanspakten

En åtgärd i de fem ordförandenas rapport är att infoga bl.a. finanspakten i EU:s rättsliga ram.

Finanspakten syftar på fördraget om stabilitet, samordning och styrning inom den ekonomiska och monetära unionen. Fördraget undertecknades i mars 2012 av 25 av EU:s dåvarande 27 medlemsstater. Fördraget innebär bl.a. att euroländerna ska införa nationella regler om en budget i balans eller överskott, med automatiska åtgärder för att korrigera eventuella avvikelser från budgetmålet.

I betänkande 2012/13:FiU28 behandlade utskottet riksdagens godkännande av finanspakten. Utskottet ställde sig bakom regeringens förslag att riksdagen skulle godkänna fördraget, utan att det blev bindande för Sverige. I ett tillkännagivande till regeringen uttalade utskottet att en framtida svensk bindning till fördragets bestämmelser ska underställas riksdagen för prövning oavsett på vilket sätt frågan aktualiseras. Bakgrunden till tillkännagivandet var avsikten att i framtiden infoga fördragets bestämmelser i EU:s rättsliga ram och att det föreföll vara möjligt att göra det utan att ändra EU:s fördrag och således utan krav på riksdagens godkännande enligt regeringsformen.

MP, SD och V hade varsin reservation till förslaget att godkänna fördraget. Riksdagen beslutade enligt utskottets förslag både vad avsåg godkännandet av fördraget och tillkännagivandet om en framtida svensk bindning.

Interparlamentariskt samarbete

I rapporten redogörs för det interparlamentariska samarbetet kring frågor om den ekonomiska politiken, framför allt med hänvisning till den europeiska parlamentsveckan i Europaparlamentet. Som en del av parlamentsveckan har möten hållits i den s.k. artikel 13-konferensen om ekonomisk styrning. Konferensen har fått sin benämning efter finanspaktens artikel 13 i vilken konferensen förutsågs.

I behandlingen av finanspakten (betänkande 2012/13:FiU28) uttalade sig utskottet även om den förutsedda konferensen. Utskottet förordade en utveckling av det befintliga samarbetet mellan parlamentens utskott framför att etablera ett nytt organ. Vidare värnade utskottet sammanhållningen inom EU genom att förorda att även parlamenten i de medlemsstater som inte anslutit sig till finanspakten bör kunna delta i den interparlamentariska konferensen och att samtliga parlament bör delta i diskussioner som rör valutaunionen. Utskottet ansåg avslutningsvis att de nationella parlamenten har huvudansvaret för den parlamentariska förankringen och kontrollen av samordningen inom EU av medlemsstaternas ekonomiska politik. Utskottet

ansåg att utbytet med andra parlament är värdefullt och att detta utbyte bör ledas av de nationella parlamenten utifrån deras behov.

De nationella parlamenten och den europeiska planeringsterminen

I de fem ordförandenas rapport rekommenderas kommissionen att samverka med de nationella parlamenten i fråga om de landspecifika rekommendationerna och det årliga budgetförfarandet. De nationella parlamenten bör dessutom vara djupt involverade i antagandet av nationella reform- och stabilitetsprogram.

Kommissionens dialog med nationella parlament

Kommissionen har tidigare uttryckt en önskan att stärka den politiska dialogen med de nationella parlamenten under den europeiska planeringsterminen. Detta skulle företrädesvis ske efter att kommissionen presenterat den årliga tillväxtöversikten och efter att de landspecifika rekommendationerna har presenterats. Utskottet kommenterade detta i yttrande 2012/13:FiU7y till konstitutionsutskottet med anledning av kommissionens årsrapport 2011 om förbindelserna mellan kommissionen och de nationella parlamenten.

I yttrandet framhöll utskottet vikten av att det finns en nationell demokratisk process inför besluten i EU men också av att det finns möjlighet till debatt och dialog i stil med vad kommissionen föreslog. Utskottet underströk att de landspecifika rekommendationerna inte är bindande utan en uppmaning till lämplig handling. Vad som är lämplig handling är ett politiskt val och det är parlamenten i varje medlemsstat som beslutar om utformningen av den nationella ekonomiska politiken. Utskottet ansåg att en fördjupad dialog om rekommendationerna bör ske på initiativ av medlemslandet, t.ex. genom utfrågningar i det nationella parlamentet. Utskottet ansåg slutligen att det är viktigt att den nationella budgetprocessen i varje land respekteras inom ramen för de förpliktelser som följer av fördragen och de behov som samarbetet inom EU kräver.

Riksdagen och de nationella reform- och konvergensprogrammen

Den parlamentariskt sammansatta Budgetprocesskommittén hade i uppdrag att överväga behovet av bestämmelser som klargör kopplingen mellan den nationella budgetprocessen och den europeiska planeringsterminen. I det ingick att klargöra riksdagens respektive regeringens befogenheter avseende bl.a. konvergensprogrammet och det nationella reformprogrammet.

I delbetänkande SOU 2013:32 fann kommittén inte något behov av ytterligare bestämmelser om behandlingen av planeringsterminen. Regeringens skyldighet att informera och samråda med riksdagens organ enligt regeringsformen och riksdagsordningen ansågs vara tillräckligt. Kommittén konstaterade också att konvergens- och reformprogrammets innehåll i allt väsentligt grundar sig på riksdagsbeslut och till riksdagen föreslagna riktlinjer. Kommittén ansåg att det var en ordning som bör upprätthållas men som inte behöver regleras.

Utskottets ställningstagande

Utskottet har under drygt fem års tid behandlat ett antal ärenden som på olika sätt syftat till förstärkning av EMU. Utskottet har återkommande välkomnat ett starkt finanspolitiskt ramverk på EU-nivå och uttryckt förståelse för euroländernas behov av att ytterligare fördjupa samarbetet sig emellan för att säkerställa en väl fungerande valutaunion. Samtidigt har utskottet framhållit vissa rågångar. Det har bl.a. gällt att riksdagens finansmakt inte får urholkas, att EU måste hållas samman och att respekten för medlemsstaternas befogenhet över skatter, arbetsmarknads- och socialpolitik upprätthålls. Utskottet har också påpekat att olika instrument för riskdelning till sin natur kan ha en negativ påverkan på medlemsstaternas incitament att föra en ansvarsfull politik.

Utskottet konstaterar att dessa uttalanden är fortsatt relevanta. Mot bakgrund av det finner utskottet att den ståndpunkt som regeringen har formulerat är väl avvägd.

Utskottet vill särskilt betona vikten av att främja ett gott samarbete och likvärdighet mellan medlemsstater inom och utanför euroområdet. En ökad uppdelning av EU vore olycklig enligt utskottet. I sammanhanget välkomnar utskottet Europeiska rådets uttalande om att fullbordandet av EMU måste ske med fullständig respekt för den inre marknaden och på ett öppet och transparent sätt. Utskottet noterar även att kommissionen i sitt meddelande den 21 oktober 2015 utfäster sig att säkerställa att processen är öppen för alla medlemsstater och inte leder till störningar på den inre marknaden. För utskottet är det en självklarhet att frågor som rör samtliga medlemsstater också ska diskuteras och beslutas av samtliga medlemsstater.

I tillägg till detta påminner utskottet om att Sverige står utanför valutaunionen till dess att riksdagen beslutar annorlunda. Innebörden av det måste vara reell. Utskottet vill därför förtydliga att en eventuell ökad överstatlig styrning av euroområdet som motiveras av valutaunionens funktion inte får innebära bindningar för Sverige per automatik.

Vidare instämmer utskottet med regeringen i att fokus bör ligga på att effektivt genomföra det befintliga regelverket för ekonomisk-politisk samordning, snarare än att diskutera nya förfaranden och organ. I den mån en utveckling av regelverket är befogad förutsätter utskottet att den på intet sätt beskär den svenska arbetsmarknadsmodellen eller den roll som arbetsmarknadens parter av hävd har i denna.

Avslutningsvis anser utskottet att frågan om hur man ska säkerställa demokratisk förankring är avgörande. Enligt utskottet är ett tydligt nationellt ägarskap över den förda politiken inom EU:s ramar en central förutsättning. Det är på nationell nivå som vägvalen i den ekonomiska politiken slutligen ska göras och genomföras under effektivt parlamentariskt deltagande och verkligt ansvarsutkrävande. Utskottet anser att kommissionens ambition att stärka sina

kontakter med Europaparlamentet och de nationella parlamenten är lovvärd som komplement till processen på nationell nivå.

Med detta föreslår utskottet att riksdagen lägger utlåtandet till handlingarna.

Särskilda yttranden

1. Färdigställandet av EU:s ekonomiska och monetära union (SD)

Oscar Sjöstedt (SD) och Dennis Dioukarev (SD) anför:

Sverigedemokraterna är starkt kritiska till ytterligare initiativ till centralisering och federalisering av den ekonomiska politiken i EU.

Sverige bör deklarera att man avser att stå utanför bankunionen. Tillika bör vi markera mot bindande konvergenskrav och mot inrättandet av en stabiliseringsfunktion. En dylik funktion skulle enbart resultera i ytterligare transfereringar medlemsländerna emellan. EU-budgeten genom medlemsavgifterna har redan i dagsläget ett alltför stort inslag av regelrätta transfereringar mellan medlemsstater. En stabiliseringsfunktion skulle dessutom ytterligare erodera kontrollen och bestämmandet över den inhemska finanspolitiken. Det är oroväckande att fokuset förskjuts till hela euroområdet på de enskilda nationella budgetarnas bekostnad.

Sverige bör vidare markera gentemot inrättandet av ett gemensamt finansdepartement.

Sverigedemokraternas principiella utgångspunkt i utlåtandet kompliceras betydligt av det faktum att såväl den nuvarande som den tidigare regeringen konsekvent vägrat att förhandla fram ett formellt undantag för Sverige att gå med i valutaunionen. Å ena sidan är det vår mening att de nuvarande euroländerna är i sin fulla rätt att driva initiativ som förvisso leder till en ökad centralisering av deras ekonomiska politik, så länge det sker med respektive eurolands goda minne, och att det inte är vår sak att hindra en sådan utveckling. Å andra sidan är vi tvungna att bekämpa en dylik utveckling så länge vi själva inte har någon formell rätt att stå utanför det tredje steget. Sverigedemokraterna delar dock inte uppfattningen att det nödvändigtvis är en negativ utveckling att grupper av länder går vidare med initiativ som bedöms passa just dem utan anser tvärtom att utgångspunkten att alla medlemsstater ska stöpas i samma form riskerar att göra betydligt mer skada än nytta. Det framstår dessutom som märkligt att uttrycka förståelse för att vissa länder fördjupar sitt samarbete ytterligare samtidigt som man konstaterar att en sådan utveckling vore olycklig.

2. Färdigställandet av EU:s ekonomiska och monetära union (V)

Håkan Svenneling (V) anför:

Sverige är ett litet exportberoende land som är beroende av stabilitet i vår omvärld. Ekonomiska problem i euroområdet drabbar även Sverige. Det är därför positivt att euroländerna hanterar de ekonomiska problemen, som bl.a. beror på stöden till bankerna. Eurokrisen är också en strukturell kris som har

sin grund i att valutaunionen låser fast medlemsstaterna i en gemensam penning- och valutapolitik. Euroländernas konkurrenskraft har urholkats på grund av skillnader i produktionstillväxt mellan länderna, vilket har bidragit till underskott i bytesbalanserna och de offentliga finanserna.

Rapporten innehåller mycket långtgående förslag om ett fördjupat EU-samarbete. Stora steg tas mot ökad överstatlighet, och makten förskjuts från medlemsstaterna till EU. Jag är starkt kritisk till rapportens förslag. Problemen i euroområdet kan inte lösas genom att man beskär medlemsstaternas nationella beslutanderätt över finanspolitiken. Överstatliga lösningar förhindrar de enskilda medlemsstaterna att fatta nödvändiga beslut utifrån sina egna förutsättningar. Då länderna står inför olika utmaningar och det finns obalanser i de individuella ekonomierna som måste lösas är steg i federal riktning fel väg att gå.

Flera av rapportens förslag innehåller i dag frågetecken. På vilket sätt stärks konkurrenskraften genom att alla länder har konkurrenskraftsmyndigheter? Vad innebär det för det nordisk-baltiska samarbetet i IMF om EU ska tala med mer gemensam representation? Vad innebär det att ett gemensamt finansdepartement inrättas för EU?

Enligt min mening är det viktigt att medlemsstaternas kompetens inte beskärs ytterligare. De åtgärder som föreslås i rapporten innebär ett ökat EU-inflytande. Grundläggande befogenheter flyttas från medlemsstaterna, och fördragsändringar kommer att bli nödvändiga. Jag menar att det krävs en bred debatt och att de nationella parlamenten aktivt involveras i diskussionen om ett framtida EMU. Demokratisk legitimitet är här en central fråga.

BILAGA

Förteckning över granskade dokument

Färdigställandet av EU:s ekonomiska och monetära union – Rapport av Jean-Claude Juncker i nära samarbete med Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi och Martin Schulz