



Meddelande om ”En plan för en djupgående och verklig ekonomisk och monetär union”

Finansdepartementet

2013-02-08

Dokumentbeteckning

KOM (2012) 777

Europeiska kommissionens meddelande "En plan för en djup och verklig ekonomisk och monetär unionen. Start på en europeisk debatt"

Sammanfattning

I meddelandet lägger kommissionen fram förslag till en plan för ”en djupgående och verklig” ekonomisk och monetär union (EMU). Förslagen skulle innebära att beslutsfattandet om den ekonomiska politiken inom euroområdet stegvis centraliseras.

Flera av de förslag som presenteras är nya och introducerar även en ny terminologi. De olika förslagen är delvis vaga och ofullständigt beskrivna och därmed svåra att analysera. Förslagen är i första hand inriktade mot euroområdet. Samtidigt framhåller kommissionen att när det är rättsligt möjligt bör förslagen för euroområdet stå öppna för övriga medlemsstater.

På kort sikt, inom 1,5 år, vill kommissionen fortsätta arbetet med bildandet av bankunionen och genomförandet av det förstärkta ramverket för ekonomisk-politisk samordning. Vidare vill kommissionen göra det möjligt för den Europeiska Stabilitetsmekanismen (ESM) att direktrekapitalisera banker i kris. Därtill föreslås att viktiga ekonomiska reformer samordnas i förväg mellan euroländerna samt att kontraktsmässiga arrangemang införs och där länder som genomför strukturreformer kan få finansiella stimulanser från en gemensam budget för euroområdet.

På medellång sikt, inom 1,5-5 år, vill kommissionen ytterligare stärka samordningen av nationella budgetar, bland annat genom rättigheten att kunna kräva ändringar av en nationell budget. Kommissionen vill också stärka samordningen av den ekonomiska politiken inom skatte- och

arbetsmarknadsområdet. Den gemensamma budgeten för euroområdet som kommissionen vill inrätta redan på kort sikt skulle utökas och finansieras med egna inkomstkällor. För att förstärka den finansiella stabiliteten inom eurozonen föreslår kommissionen vidare att euroländerna skapar en gemensam så kallad ”skuldinlösenfond”. Syftet med fonden är att bidra till att minska statsskulden för euroländer med mycket höga skulder. Slutligen föreslås att euroländerna gör viss kortfristig upplåning gemensamt.

På lång sikt, 5 år och framåt, menar kommissionen att man bör fullborda bankunionen och åstadkomma en fullständig finanspolitisk, ekonomisk och politisk union för euroländerna. Ett viktigt steg i den riktningen skulle enligt kommissionen vara att skapa en central budget för eurozonen av en sådan omfattning att den skulle kunna spela en roll för att hantera ekonomiska chocker som drabbar enskilda euroländer.

Sverige har ett starkt intresse av ett väl fungerande EMU. Regeringen anser emellertid att flera av de förslag i starkt centraliserande riktning som föreslås innebär tydliga risker samtidigt som de inte hanterar den ekonomiska krisens grundproblem. De riskerar leda till svagare drivkrafter för euroländerna att ta eget ansvar för sin ekonomiska politik (”moral hazard”). Den ekonomiska och finansiella krisen i eurozonen visar dessutom att marknadsstryck som regel är mer effektivt än kollegiala påtryckningar (”peer pressure”) för att förmå länder i kris att få långsiktigt hållbara offentliga finanser samt genomföra nödvändiga ekonomiska reformer. En öppen debatt samt gedigen analys med konsekvensbedömningar måste föregå eventuella beslut av långtgående karaktär. Förändringar i det ekonomiska samarbetet måste i alla delar ha demokratisk förankring och ge möjlighet till ett effektivt ansvarsutkrävande. Vidare anser regeringen att det ligger i Sveriges intresse att EU:s sammanhållning och den inre marknaden värnas.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Den ekonomiska och finansiella krisen har väckt en debatt om EMU:s grundkonstruktion. Debatten om EMU har varit en huvudfråga vid Europeiska rådet under 2012. Det aktuella meddelandet, med kommissionens syn på hur den ekonomiska och monetära unionen skulle kunna stärkas, lades fram den 28 november 2012.

1.2 Förslagets innehåll

Nedan beskrivs innehållet i meddelandet. Efter en inledande beskrivning av meddelandets bakgrund och syfte redovisas kommissionens förslag, uppdelat efter de olika tidsperspektiven och med fokus på förslag som är nya. Därefter följer en beskrivning av kommissionens förslag till hur en politisk union ska etableras.

Flera av de förslag som presenteras är nya och introducerar även en ny terminologi. De olika förslagen är delvis vaga och ofullständigt beskrivna och därmed svåra att analysera.

2012/13:FPM57

1.2.1 Bakgrund och syfte

Euron framhålls i meddelandet som ett av den europeiska integrationens främsta resultat. Kommissionen beskriver i meddelandet den ekonomiska och finansiella krisen och hur den har påverkat euroområdet och visat på svagheter inom EMU. Dessa svagheter har gällt bristande tillämpning och respekt för befintliga regelverk för budgetdisciplin, framförallt stabilitets- och tillväxtpakten. Vidare menar kommissionen att den ekonomisk-politiska samordningen var alltför svag. Alltför låga och likformiga räntor inom euroområdet skapade felaktiga incitament för euroländerna och de finansiella institutioner som lånade ut pengar till dessa länder. Kommissionen lyfter också fram obalansen mellan å ena sidan ökad finansiell integration och å andra sidan ett i huvudsak nationellt finansiellt regelverk med tillsyn och krishantering.

Kommissionen pekar på att flera betydelsefulla åtgärder har vidtagits för att bemöta krisens effekter på euroområdet och i övriga EU. Särskilt framhålls den förstärkta övervakningen av budgetar genom det lagstiftningspaket med sex rättsakter som trädde i kraft i december 2011, det så kallade 6-paket (se vidare faktagromemoria 2010/11:FPM7). 6-paket stärkte väsentligt regelverket för stabilitets- och tillväxtpakten. En central del i detta paket var också det nya makroobalansförfarandet. Detta förfarande syftar till att motverka de olika former av obalanser som flera euroländer byggde upp under eurons första år, t.ex. förlust av konkurrenskraft, bubblor i tillgångspriser och stora bytesbalansunderskott. En ytterligare förstärkning av budgetövervakningen planeras genom de två förslagen, det så kallade 2-paket, som kommissionen lade fram i november 2011 (se vidare faktagromemoria 2011/12:FPM70). Ännu en förstärkning av budgetdisciplinen skedde genom det mellanstatliga fördraget om stabilitet, samordning och styrning för ekonomiska och monetära unionen (Finanspakten) som överenskomts i mars 2012 (se vidare prop. 2012/13:39). På det finansiella området har ett omfattande arbete gjorts, bl.a. har ett nytt ramverk för tillsyn av finansmarknaderna etablerats och kommissionen har föreslagit striktare regler för bankernas kapitaltäckning.

I meddelandet nämner kommissionen också de stabilitetsmekanismer för euroländer som inrättats: den tillfälliga European Financial Stability Facility (EFSF) och den permanenta European Stability Mechanism (ESM). Vidare framhålls att Europeiska Centralbanken (ECB) har vidtagit exceptionella åtgärder med anledning av krisen.

Kommissionen anser att euron är föremål för en förtroendekris som till och med hotar den gemensamma valutans existens, trots ovan nämnda åtgärder. Därför menar kommissionen att EMU måste fördjupas ytterligare.

I meddelandet föreslås en konkret plan för vilka åtgärder som krävs för att skapa "en djupgående och verklig EMU". En central utgångspunkt för kommissionen är att en mer centraliserad, ansvarsfull och disciplinerad ekonomisk politik inom eurozonen också bör balanseras med ökad solidaritet i form av finansiellt stöd.

Kommissionen anser att den fördjupade integrationen bör ske på basen av EU:s befintliga rättsliga och institutionella ramverk och att mellanstatliga lösningar endast bör tillgripas i exceptionella fall. Förslagen är i första hand inriktade mot euroområdet. Samtidigt framhåller kommissionen att när det är rättsligt möjligt bör åtgärder för eurozonen stå öppna för övriga medlemsstater.

En process med en lång rad åtgärdsförslag som ska uppnås på kort, medellång, respektive lång sikt, föreslås. Åtgärderna på kort sikt kan göras på basen av gällande fördrag, medan flera av åtgärderna på medellång och lång sikt förutsätter fördragsändringar.

1.2.3 Åtgärder på kort sikt

Tillämpning av den europeiska terminen och av 6-packet samt överenskommelse av 2-packet. I meddelandet ger kommissionen hög prioritet till att strikt genomföra ramverket för ekonomisk-politisk samordning. Vidare framhåller kommissionen vikten av att snabbt nå en överenskommelse om 2-packet mellan rådet och Europaparlamentet.

Reglering och tillsyn av finanssektorn. Kommissionen framhåller att det är viktigt att komma till beslut om den gemensamma tillsynsmekanismen så att denna kan komma i drift så snart som möjligt. I meddelandet nämns också vikten av att skapa en gemensam regelbok för finansmarknaden genom att komma till beslut så snart som möjligt i en rad andra förslag på finansmarknadsområdet, t.ex. förslagen om insättningsgaranti och krishanteringsramverk. Regeringens bedömningar och ståndpunkter avseende bankunionen framgår av fakta-PM 2012/13: FPM10. Det här aktuella meddelandet tillför inte ny information om tillsynsmekanismen eller den gemensamma regelboken. Däremot specificeras ytterligare detaljer om planen på en gemensam avvecklingsmekanism för de länder som deltar i bankunionen. Avvecklingsmekanismen skulle hanteras av en separat europeisk avvecklingsmyndighet som ska övervaka och samordna avveckling av banker. Kommissionen pekar på vissa grundläggande principer för det förslag till en avvecklingsmekanism för de länder som deltar i bankunionen som kommissionen planerar att lägga fram i början av 2013: (i) behovet av avveckling ska begränsas till ett minimum, tack vare strikta gemensamma regler och strikt tillsyn, (ii) i första hand ska aktieägare och borgenärer bära kostnader för avveckling innan någon extern finansiering kan tillföras, och (iii) eventuella ytterligare medel som behövs för att finansiera processen ska tillhandahållas genom finansiering från

banksektorn, inte genom skattemedel. Kommissionen bedömer vidare att en avvecklingsmekanism kan skapas utan fördragsändringar.

2012/13:FPM57

Nästa fleråriga budgetram. I meddelandet uppmanas till en snabb uppgörelse om EU:s fleråriga budgetram för åren 2014-2020 (se faktapromemoria 2011/12:FPM168). Vidare beskriver meddelandet vissa delar av förslagen inom den fleråriga budgetramen. Det handlar bland annat om att mer systematiskt inrätta en länk mellan stöd från vissa EU-fonder¹ och olika ekonomisk-politiska samordningsförfaranden. Enligt detta förslag skulle EU-medel kunna reduceras eller suspenderas under vissa villkor. Förslaget avser alla EU-länder. Det skulle kunna innebära finansiella konsekvenser i större utsträckning än idag, även för icke-euroländer. Den ekonomisk-politiska konditionalitet som finns idag är enbart kopplad till Sammanhållningsfonden, som ger stöd till EU:s fattigaste medlemsstater. Kommissionen ser dessa förslag som en möjlighet att mer effektivt stödja och ge incitament till alla medlemsstater att genomföra viktiga strukturreformer. Förslaget är föremål för förhandlingar inom ramen för EU:s fleråriga budgetram.

Samordning av ekonomisk politik. Kommissionen föreslår en förstärkning av samordningen av den ekonomiska politiken inom euroområdet genom två nya förfaranden; dels samordning i förväg av större reformer, dels inrättande av kontraktsmässiga arrangemang med finansiellt stöd. Bägge de nya förfarandena skulle integreras i den europeiska terminen. Enligt vad Europeiska rådet beslutade vid sitt möte i december 2012 ska de båda bli föremål för arbete under första halvåret 2013.

- a) *Förhandssamordning av större reformer.* I och med Finanspakten (artikel 11) beslutades att alla större ekonomiska reformer i euroländerna ska diskuteras och, om lämpligt, samordnas i förväg. Tanken är att det i förväg ska vara möjligt att bedöma eventuella gränsöverskridande effekter. Kommissionen aviserar i meddelandet att man avser att föreslå ett ramverk för denna typ av samordning. Detta är en uppföljning av något som redan är beslutat genom Finanspakten.
- b) *Kontraktsmässiga arrangemang med finansiellt stöd.* För att underlätta och stimulera genomförandet av strukturreformer i euroländerna föreslår kommissionen ett system för "kontraktsmässiga arrangemang" mellan kommissionen och enskilda medlemsstater i euroområdet. I meddelandet kallas dessa arrangemang "instrumentet för konvergens och konkurrenskraft". Kontrakten skulle förhandlas mellan kommissionen och den berörda medlemsstaten, diskuteras i eurogruppen och sedan slutas mellan kommissionen och den berörda medlemsstaten. För ett

¹De fonder som föreslås omfattas är Europeiska Regionalfonden, Europeiska Socialfonden, Sammanhållningsfonden, Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling samt Europeiska havs- och fiskerifonden.

euroland som befinner sig i den korrigerande delen av makroobalansförfarandet skulle kontrakten vara obligatoriska och baseras på den korrigerande åtgärdsplan som ska presenteras inom ramen för makroobalansförfarandet. För ett euroland i den förebyggande delen av förfarandet skulle arrangemanget vara frivilligt. Kommissionen menar att strukturreformer i ett enskilt euroland kan ha positiva effekter för hela euroområdet genom att bidra till en mer välfungerande valutaunion. Mot bakgrund av detta resonemang föreslår kommissionen att euroländerna skulle kunna uppmuntra reformer med visst finansiellt stöd inom ramen för arrangemanget. Kommissionen menar att finansieringen från euroländerna till denna del av EU-budgeten antingen skulle kunna ske genom särskilda åtaganden från deltagande medlemsstater eller genom en skyldighet inskriven i EU:s egna medelslagstiftning. Det bör noteras att om man väljer att etablera finansieringen genom att ändra i EU:s egna medels-beslut krävs att samtliga EU-länders nationella parlament ratificerar dessa ändringar. En förutsättning för att få finansiellt stöd skulle vara att medlemsstater bidrar till finansieringen av denna del av EU-budgeten. Arrangemanget skulle inte vara rättsligt bindande, men det skulle ändå finnas vissa påföljder om kontraktet inte respekteras. En sådan påföljd är en varning från kommissionen baserad på artikel 121.4 i EUF-fördraget. En annan påföljd är att finansieringen inom ramen för arrangemanget skulle kunna dras in. Enligt kommissionen skulle kontrakten och finansieringen förena ansvarstagande och ekonomisk disciplin med mer solidaritet.

Främja investeringar i euroområdet. Kommissionen framhåller behovet av produktiva offentliga investeringar. Inom ramen för stabilitets- och tillväxtpaktens regelverk finns idag vissa möjligheter för länder att tillfälligt avvika från sina medelfristiga budgetmål, om det går att visa på att ett offentligt investeringsprogram har långsiktiga kostnadsbesparande effekter eller ökar den potentiella tillväxten. Kommissionen lyfter fram möjligheten att mer konsekvent tillämpa dessa undantagsregler. Samtidigt pekar kommissionen på vikten av att inte underminera den offentliga skuldens hållbarhet genom att tillåta mer permanenta undantag för alla offentliga investeringar.

Extern representation. När samarbetet inom euroområdet fördjupas menar kommissionen att euroområdet som en konsekvens av detta också bör uppträda mycket mer samordnat externt, framför allt i Internationella valutafonden (IMF). På basen av artikel 138 i EUF-fördraget föreslår kommissionen i meddelandet att en förstärkt representation i IMF uppnås i två steg:

1. Existerande valkretsar i IMF görs om för att skapa valkretsar med enbart euroländer. Valkretsarna ska även kunna inkludera framtida euroländer. Parallellt med att valkretsarna görs om söker

2. På längre sikt representeras euroområdet med en enda stol i IMF.

1.2.4 Åtgärder på medellång sikt

Förstärkning av den budgetmässiga och ekonomiska integrationen som förutsätter fördragsändring. I meddelandet hävdar kommissionen att det finns visst behov av mer kollektiv och överstatlig kontroll av euroländernas nationella budgetar, utöver vad som görs i 2-paket och det tidigare omnämnda instrumentet för konvergens och konkurrenskraft.

Ett centralt förslag i 2-paket är att ge kommissionen rätt att på ett icke-bindande sätt be ett euroland att revidera sitt budgetförslag i det fall medlemsstaten i fråga allvarligt bryter mot sina åtaganden under stabilitets- och tillväxtpakten. I meddelandet säger kommissionen att det, givet nuvarande fördrag, inte är möjligt att gå längre än förslaget i 2-paket, vad gäller samordning och ingripande från EU-nivån i de nationella budgetarna i ett euroland. Mot den bakgrunden pekar kommissionen, utan att gå in på mer konkreta detaljer, på ytterligare möjliga åtgärder. Det är inte tydligt om åtgärderna enbart gäller euroområdet eller EU27. Alla åtgärderna skulle kräva fördragsändring.

1. Vid brott mot kravet på budgetdisciplin inom EU skulle EU på ett bindande sätt kunna kräva att en medlemsstat omarbetar sin preliminära budget.
2. I särskilt allvarliga fall skulle EU kunna kräva en ändring av specifika budgetbeslut som redan fattats.
3. EU skulle få befogenhet att harmonisera nationella budgetlagar. Det skulle också vara möjligt att utnyttja EU-domstolen vid bristande efterlevnad i linje med vad som beslutats inom Finanspakten.

Vidare menar kommissionen att stärkt samordning av skattepolitiken skulle kunna bidra till finanspolitisk konsolidering och tillväxt. Även en ökad samordning av sysselsättningspolitik och socialpolitik tas upp i meddelandet, med hänvisning till betydelsen av väl fungerande arbetsmarknader. Kommissionen framhåller att det är särskilt viktigt med arbetskraftsrörlighet inom euroområdet. Vidare nämns möjligheten till en sammanslagning av de allmänna riktlinjerna och sysselsättningsriktlinjerna. Förslagen på dessa områden är emellertid inte särskilt konkreta.

Kommissionen framhåller att framsteg med kontrollmekanismer kan ge förutsättningar för stöd i form av en eurozonsbudget och gemensam upplåning (dvs. euroobligationer).

En gemensam budget för euroområdet. På medellång sikt föreslår kommissionen att man bygger ut det finansiella stöd som skulle vara kopplat till de kontraktsmässiga arrangemangen som beskrivs ovan. Det skulle ske

genom att en gemensam budget för euroområdet etableras. Budgeten skulle finansieras helt av direkta inkomstkällor snarare än av bidrag från medlemsstaterna och så småningom genom upplåning på marknaden. Fördragsändring anses vara nödvändig om upplåning på marknaden ska vara möjlig.

Skuldinlösenfond. Förslaget kom ursprungligen från den tyska regeringens fristående ekonområd 2011. Det syftar till att lösa problemet med de stora skulder som finns i flera euroländer. En skuldinlösenfond skulle göra hanteringen av den del av euroländernas statsskulder som överstiger 60 procent av BNP gemensam. Fonden skulle bli ansvarig för skulden, sköta amorteringar och räntebetalningar och själv kunna ta upp lån för finansieringen. De deltagande medlemsstaterna skulle betala till fonden i stället för som idag direkt till kreditgivarna/obligationsinnehavarna. Ett viktigt motiv som kommissionen anger till etablerandet av fonden är att den antas få bättre räntevillkor än de mest utsatta euroländerna, vilket skulle skapa mer utrymme för tillväxtfrämjande åtgärder i dessa länder. Nödvändiga komplement till en sådan fond skulle enligt kommissionen vara mycket sträng ekonomisk-politisk konditionalitet, strikt övervakning och långtgående befogenheter för ingrepp i nationell politik. Skälet är att man enligt kommissionen måste motverka försvagade drivkrafter för euroländerna att ta eget ansvar för sin ekonomiska politik ("moral hazard") som kan bli en följd av en sådan fond. Kommissionen anser att fonden kräver fördragsändring.

Euroskuldväxlar. Förslaget innebär att kortfristiga statsskuldväxlar med en löptid på 1–2 år skulle ges ut gemensamt av euroländerna. Enligt kommissionen skulle detta bidra till att finansiella institutioner i mindre utsträckning än idag skulle favorisera hemlandets statspapper i sina placeringar och därmed motverka den nuvarande fragmenteringen på finansmarknaderna. Euroskuldväxlar kan enligt kommissionen även förbättra penningpolitikens transmissionsmekanism så att lättnader i penningpolitiken också leder till en förbättring av lånevillkoren i de länder där det är mest motiverat. Euroskuldväxlar skulle successivt ersätta befintliga nationella kortfristiga skuldinstrument och efter hand skapa en stor integrerad marknad för kortfristiga statsskuldinstrument i euroområdet. Kommissionen anser att den finansiella stabiliteten skulle stärkas, eftersom euroländernas likviditetsförsörjning skulle vara tryggad. Förslaget kräver att man inför en solidarisk garanti från deltagande medlemsstater. Enligt kommissionen kräver en sådan garanti fördragsändring.

1.2.5 Åtgärder på lång sikt – En långsiktig vision för EMU

Fullständig bankunion. Meddelandet innebär inget nytt i sak utan anger bara kort att en fullständig bankunion, i linje med kommissionens meddelande från 12 september 2012, är nödvändig. En fullständig bankunion ska då

omfatta en gemensam regelbok, en gemensam tillsynsmekanism, en gemensam avvecklingsmekanism samt effektiva och robusta insättningsgarantier i alla medlemsstater som deltar i bankunionen. Tidigare har det talats om en gemensam insättningsgaranti, något som inte längre nämns. Kommissionen anger att en fullständig bankunion kräver fördragsändring.

Fullständig finanspolitisk och ekonomisk union – en central budget för euroområdet med ett stabiliseringspolitiskt syfte. För att fullborda den finanspolitiska unionen krävs enligt meddelandet en central budget för euroområdet med egen beskattningsrätt och rätt att ta upp lån. Därtill ska det finnas möjlighet att förelägga medlemsstaterna bindande beslut vad gäller nationella budgetar och den ekonomiska politiken.

Enligt meddelandet skulle budgeten för euroområdet i detta skede utvecklas ytterligare i förhållande till vad som beskrivits i föregående avsnitt så att den kan spela en roll för att korrigera kortsiktiga asymmetriska chocker, dvs. störningar som drabbar enskilda euroländer, eller chocker som drabbar euroområdet som helhet. Kostnaden för sådana chocker skulle till viss del bäras solidariskt av hela euroområdet, oavsett om de drabbar ett enskilt land eller euroområdet som helhet. Enligt kommissionen skulle detta medföra en förbättring av den nationella politiken över konjunkturcykeln då kommissionen menar att det skulle bidra till ett högre sparande under goda år och ett ökat utrymme för stimulanser under nedgångar. Ett gemensamt system för att hantera asymmetriska chocker skulle enligt meddelandet innebära potentiella vinster jämfört med dagens system där det är ett nationellt ansvar att ha så pass stora marginaler i de offentliga finanserna att man kan låta nationella automatiska stabilisatorer verka fritt, och att vid behov komplettera detta med diskretionära åtgärder.

När det gäller hur budgeten för euroområdet ska fungera rent praktiskt nämner kommissionen kortfattat att en möjlighet är ett automatiskt system av inkomstöverföringar mellan länder baserat på hur ett lands BNP-gap förhåller sig till övriga länders BNP-gap. Mottagarländer skulle antingen kunna disponera stödet fritt, eller på ett i förväg överenskommet sätt. Det nya systemet får dock inte leda till bestående nettoöverföringar till ett enskilt land, utan ska bara kompensera för temporära landspecifika chocker.

I förslaget nämns kort att ett gemensamt system för att hantera asymmetriska chocker kan innebära en risk för att den nationella politiken blir mer oansvarig när man vet att kostnaderna för detta sprids på andra länder ("moral hazard") samt att det kan göra att föråldrade näringslivsstrukturer bevaras. Detta ska enligt kommissionen hanteras genom att det nya systemet ska understödja strukturella reformer och att strikt konditionalitet måste tillämpas.

Enligt kommissionen förutsätter en budget för euroområdet en ny budgetmyndighet som bör ledas av en av kommissionärerna som på ett lämpligt sätt ska samarbeta med budgetkommissionären. Inrättandet av en

budget för euroområdet skulle innebära att två budgetar skulle behöva hanteras parallellt inom EU, i stället för enbart en sammanhållen och fullständig budget på det sätt fördraget föreskriver idag.

2012/13:FPM57

1.2.6 Politisk union – demokratisk legitimitet och ansvarsutkrävande

Generella principer. Kommissionen utgår ifrån två grundprinciper för att garantera demokratisk legitimitet och ansvarsutkrävande vid en fördjupad EMU:

- Ansvarsutkrävande ska säkras på den nivå där beslut fattas.
- Den demokratiska legitimiteten måste stå i proportion till hur mycket suveränitet som överförs från medlemsstaterna till EU:s institutioner.

Enligt kommissionen följer av den första principen att endast ett Europaparlament med utökade befogenheter kan garantera ett demokratiskt ansvarsutkrävande för beslut fattade på EU-nivån. Samtidigt menar kommissionen att de nationella parlamenten har en avgörande betydelse för att säkra legitimiteten för medlemsstaternas agerande i rådet och i Europeiska rådet. Vidare anser kommissionen att det är värdefullt med ett ökat samarbete mellan nationella parlament och Europaparlamentet (enligt protokoll 1 till EU-fördragen och artikel 13 i Finanspakten).

Mot bakgrund av den andra principen konstateras att på kort sikt fungerar Lissabonfördraget bra eftersom åtgärderna då ska baseras på gällande fördrag. Vid mer långtgående reformer som föreslås på medellång och lång sikt i meddelandet menar kommissionen att fördragsändringar skulle bli nödvändiga.

Kort sikt – utan fördragsändringar. För att säkerställa demokratiskt ansvarsutkrävande på kort sikt utan att genomföra fördragsändringar föreslår kommissionen att man bör koncentrera sig på praktiska åtgärder som bidrar till ökat deltagande av Europaparlamentet i den europeiska terminen. Kommissionen menar att utgångspunkten för detta bör vara den ekonomiska dialogen mellan Europaparlamentet och andra EU-institutioner som etablerades via 6-paket. I meddelandet föreslås exempelvis att Europaparlamentet deltar i diskussionerna om kommissionens årliga tillväxtrapport genom att två debatter hålls i Europaparlamentet. I meddelandet föreslås vidare att kommissionen och rådet ska ha möjlighet att närvara vid möten mellan representanter från Europaparlamentet och nationella parlament under den europeiska terminen samt att kommissionen i ökad utsträckning på inbjudan av de nationella parlamenten ska delta i debatter i nationella parlament.

Kommissionen nämner ett par andra möjligheter på kort sikt. En är att Europaparlamentet inrättar en särskild "eurokommitté" som skulle ansvara för frågor kopplade till euroområdet. En annan möjlighet som nämns är att ytterligare förbättra förberedelserna inför Eurogruppens möten.

Förändringar på medellång och lång sikt som kräver fördragsändringar. Kommissionen betonar inledningsvis att om det på längre sikt görs en fördragsändring så bör medlemsstaterna också överväga ytterligare steg för att öka den demokratiska legitimiteten och ansvarsutkrävandet. Den tankegång som förmedlas av kommissionen är att om man överför beslutsbefogenheter till EU-nivån så måste man också göra förändringar för att säkra demokratisk legitimitet och ansvarsutkrävande. I meddelandet nämner kommissionen summariskt en rad möjliga fördragsändringar, däribland:

- Att föra samman de allmänna riktlinjerna och sysselsättningslinjerna i en rättslig grund som ska innehålla unionens fleråriga prioriteringar. Vidare understryks att dessa riktlinjer bör antas genom det ordinarie lagstiftningsförfarandet, dvs. Europaparlamentet får medbeslutanderätt. I den nuvarande processen med de allmänna riktlinjerna får Europaparlamentet enbart information i efterhand.
- En rättighet på EU-nivå att på ett bindande sätt kräva ändring i en nationell budget. Detta måste enligt kommissionen utövas på ett sådant sätt att demokratisk legitimitet säkras. Det kan enligt kommissionen ske genom att beslutet tas i ordinarie lagstiftningsförfarande med medbeslutande för rådet och Europaparlamentet. Det är inte tydligt om förslaget enbart gäller euroområdet eller EU27.
- Möjligheten att göra vissa fördragsändringar avseende ECB:s finansiella tillsyn och den gemensamma tillsynsmekanismen inom ramen för bankunionen. Bland annat diskuteras att ge icke euroländer samma inflytande som euroländer vid beslut inom ECB:s tillsyn. Vidare menar kommissionen att en fördragsändring kan övervägas för att stärka Europaparlamentets kontrollmöjligheter över ECB:s tillsynsfunktioner. Dessutom föreslås att det ordinarie lagstiftningsförfarandet kunde införas för rättsakter som beslutas enligt artikel 127.6 EUF-fördraget (rörande ECB:s tillsynsuppdrag). Idag gäller ett särskilt lagstiftningsförfarande för denna artikel där Europaparlamentet enbart ska höras.
- En "Eurokommitté" kunde inrättas i Europaparlamentet med särskilda befogenheter att fatta beslut eller att förbereda parlamentets arbete.
- En ytterligare stärkt ställning för kommissionären för ekonomiska och monetära frågor.
- Möjligheten att ge Eurogruppen befogenhet att fatta formella beslut diskuteras men avvisas med motiveringen att det inte vore rätt att utesluta framtida medlemmar av euroområdet.

- En roll för EU-domstolen i underskottsförfarandet inom ramen för stabilitets- och tillväxtpakten (artikel 126 i EUF-fördraget). Kommissionen menar att man skulle stärka EU:s legitimitet genom att utvidga domstolens behörighet och tillåta överträdelseförfaranden mot enskilda medlemsstater som inte följer stabilitets- och tillväxtpaktens regler (dvs. den reguljära processen då en medlemsstat bryter mot EU-rätten). Tekniskt kunde detta enligt kommissionen ske genom att stryka artikel 126.10 i EUF-fördraget som uttryckligen starkt begränsar domstolens roll. Kommissionen pekar dock på att en del frågor inom underskottsförfarandet inte lämpar sig för en rent juridisk prövning. Det görs inte tydligt om denna förändring skulle gälla samtliga medlemsstater eller endast gälla euroländer.

När det gäller frågan om en gemensam upplåning för euroländerna noterar kommissionen att detta är förknippat med "särskilda utmaningar". Detta beror på att politiska beslut i en medlemsstats parlament kan få stora finansiella konsekvenser i en annan medlemsstat. En lösning som diskuteras är att om en stor del av beslutanderätten över den ekonomiska politiken flyttas till EU-nivån samtidigt som en central budget med beskattningsrätt etableras på EU-nivån så skulle Europaparlamentet kunna svara för den demokratiska kontrollen av den gemensamma upplåningen. Kommissionen konstaterar att en skuldinlösenfond skulle kunna utgöra ett mellanskede innan en gemensamt garanterad skuld etableras. Man noterar dock att även detta medför problem rörande ansvarsutkrävande och demokratisk kontroll samt att det kräver särskilda juridiska lösningar för att avgränsa skyldigheter och rättigheter.

Angående fördragsändringar har kommissionens ordförande uttryckt att dessa behöver föregås av ordentlig förberedelse och debatt och att det är lämpligt att detta sker inför valen till Europaparlamentet 2014.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Det är inte fråga om ett lagstiftningsförslag utan om ett meddelande av övergripande karaktär, vilket för sitt fulla genomförande skulle fordra en rad specifika lagstiftningsförslag. De olika förslagen är delvis vaga och ofullständigt beskrivna och därmed svåra att analysera. Vidare är förslagen i första hand inriktade mot euroområdet och skulle således vara obligatoriska för Sverige först i det fall att Sverige inför euron som valuta. Mot denna bakgrund har någon närmare analys av vilka svenska rättsregler som kunde påverkas inte gjorts i detta skede. I den mån kommissionen väljer att presentera efterföljande lagstiftningsförslag som skulle stå öppna även för icke euroländer behöver dock en mer detaljerad analys göras.

Kommissionens förslag är mycket omfattande och de kan få betydande budgetmässiga och samhällsekonomiska konsekvenser. Meddelandet handlar om stora förändringar i sättet att organisera det ekonomisk-politiska beslutsfattandet i euroområdet. Det finns svårbedömda ekonomiska och institutionella frågeställningar som behöver analyseras närmare. För att riktigt kunna bedöma meddelandet krävs således analyser och debatt som måste få ta tid.

Meddelandet innehåller inte någon konsekvensanalys. Förslagen är dessutom allmänt hållna och därmed svåra att analysera mer konkret. Regeringen har mot denna bakgrund endast några mer generella och preliminära kommentarer av övergripande karaktär kring en del av de större komponenterna i meddelandet.

Övergripande. Meddelandet är en långtgående plan för att omvandla eurozonen till mer av en federativ statsbildning. Många förslag i meddelandet förutsätter fördragsändringar som sannolikt skulle föranleda konstitutionella debatter och kanske även behov av ändringar av nationella grundlagar.

Planen betyder att den gällande decentraliserade modellen för den icke-monetära delen av EMU överges. Den modellen innebär att penning- och valutapolitiken är centraliserad till EU-nivån medan befogenheterna för finanspolitiken och annan ekonomisk politik i huvudsak ligger på nationell nivå. Den decentraliserade modellen förutsätter nationellt ansvar för den egna ekonomin, vilket även är fördragsfäst genom artikel 125 i EUF-fördraget ("no bail-out"). En centraliserad modell för den ekonomiska politiken kan innebära otydlighet i fråga om möjligheterna att avkräva de enskilda länderna ansvar för sina nationella beslut. Vidare skulle planen förutsätta en mycket omfattande fördragsändring. Den skulle naturligtvis beröra EMU-delarna av EUF-fördraget, men också de institutionella delarna. Det skulle sannolikt bli den största fördragsöversynen sedan Maastrichtfördraget.

Gemensam upplåning (Skuldinlösenfond, Euroskuldväxlar, Euroobligationer, Stabilitetsobligationer). Regeringen har en negativ syn på gemensam upplåning för euroländerna, vilket redovisats i faktapromemoria 2011/12: FPM71. Där framgår att regeringen ser mycket kritiskt på tankarna att införa stabilitetsobligationer inom euroområdet. Stabilitetsobligationer riskerar att skapa fel incitament för såväl de medlemsstater som sköter sina ekonomier, som för de som missköter sina ekonomier. Marknadstrycket på medlemsstaterna som missköter sig skulle riskera att dämpas. Länder med välskötta offentliga finanser skulle troligen få högre upplåningskostnader. Gemensam upplåning skulle innebära en mycket stor ekonomisk och institutionell förändring vars rättsliga, konstitutionella och institutionella dimensioner måste klagöras och diskuteras innan ett införande av stabilitetsobligationer kan bli aktuellt. Dessa principiella invändningar gäller

även i förhållande till de nya modeller av gemensam upplåning (skuldinlösenfond och Euroskuldväxlar) som lyfts fram i detta meddelande.

Eurozonbudget med stabiliseringspolitisk roll. Skapandet av en gemensam budget för eurozonen som ska hantera asymmetriska chocker är ett mycket långtgående förslag vars utformning och konsekvenser skulle behöva diskuteras mycket mer ingående än på det sätt som kommissionen gör i det aktuella meddelandet. Av meddelandet framgår inte tillräckligt tydligt skälen för att dagens system med ett nationellt ansvar för finanspolitiken och den ekonomiska politiken bör ersättas med ett mer centraliserat system. Möjligheterna att lösa problem centralt och med mer eller mindre automatiska fördelningssystem mellan euroländerna överdrivs. Samtidigt berörs flera erkänt svåra problem översiktligt eller inte alls. Det handlar bland annat om hur finanspolitiken kan göras träffsäker och effektiv, hur man ska undvika att underskott systematiskt byggs upp och att stödsystemen påverkar beteenden på ett oönskat sätt ("moral hazard"). Dessutom är det svårt att skilja asymmetriska ekonomiska chocker från tidigare politikmisslyckanden, eller från nödvändig strukturomvandling. Det kan noteras att konjunkturedgångar ofta fungerar som en drivkraft för nödvändiga strukturomvandlingar och/eller policyförändringar. Vidare sägs mycket litet om hur demokratiaspekter, legitimitet och ansvarsutkrävande ska hanteras i de fall där finanspolitiska åtgärder beslutade centralt av EU-tjänstemän visar sig vara mindre lyckade.

Kontraktsmässiga arrangemang och en gemensam budgetkapacitet till stöd för genomförande av strukture reformer. Idén om kontraktsmässiga arrangemang med finansiella incitament behöver övervägas noga och med respekt för medlemsstaternas befogenheter på områden som skatter, arbetsmarknad och sociala frågor. Vidare återstår att diskutera hur medlemsstaternas ägarskap av reformer påverkas om dessa först har diskuterats och koordinerats på överstatlig nivå. Slutligen är det oklart hur det begränsade finansiella stödet ska fungera, vilken omfattning det ska få och om det ökar drivkrafterna för genomförande av ekonomiska reformer.

Även formerna för inrättandet av den föreslagna finansiella kapaciteten till stöd för genomförande av kontrakten behöver noga övervägas. Om den finansiella kapaciteten i enlighet med förslaget etableras som en separat del av EU-budgeten är det viktigt att bevaka att detta sker i linje med gällande principer om sund ekonomisk och budgetär förvaltning. Vidare är det viktigt att bevaka att detta inte får oönskade effekter för medlemsstater som inte deltar i finansieringen av den särskilda finansiella kapaciteten.

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Sverige har ett starkt intresse av ett väl fungerande EMU. Regeringen anser emellertid att en del förslag i meddelandet är mycket långtgående. Dessa förslag går i starkt centraliserande riktning och innebär tydliga risker samtidigt som de inte hanterar den ekonomiska krisens grundproblem. I första hand gäller det istället att effektivt genomföra och tillämpa det redan beslutade förstärkta ramverket för ekonomisk-politisk samordning.

Det är nödvändigt att en öppen debatt samt gedigen analys och konsekvensbedömningar föregår eventuella beslut av långtgående karaktär. Vid utformningen av åtgärder bör risken för att reformer av EMU leder till svagare drivkrafter för euroländerna att ta eget ansvar för sin ekonomiska politik ("moral hazard") beaktas. Den ekonomiska och finansiella krisen i eurozonen visar att marknadsstryck som regel är mer effektivt än kollegiala påtryckningar för att förmå länder i kris att genomföra nödvändiga ekonomiska reformer.

Förändringar av det ekonomiska samarbetet måste i alla delar ha demokratisk förankring och ge möjlighet till ett effektivt ansvarsutkrävande. Detta är särskilt viktigt då överföring av befogenheter diskuteras. De nationella parlamentens roll är central för att säkra en demokratisk förankring i medlemsstaterna. Även Europaparlamentets roll är viktig i sammanhanget. Diskussionerna kring reformarbetet ska innefatta samtliga medlemsstater.

Regeringen anser vidare att det ligger i Sveriges intresse att EU:s sammanhållning och den inre marknaden värnas, och att eventuella nya samarbetsformer är öppna för samtliga medlemsländer.

Förstärkningar av den ekonomisk-politiska samordningen ska övervägas med utgångspunkten att medlemsstaternas befogenheter på områden som skatter, arbetsmarknad och sociala frågor inte försvagas.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Att döma av de deklarerade ståndpunkter som så här långt uttryckts från medlemsstaternas sida så är hållningen till förslagen splittrad. En del medlemsstater, särskilt de som mottagit finansiellt stöd under krisen eller som är utsatta för marknadsstryck, är i stora delar positiva till att gå i den riktning som föreslås i meddelandet. Detta gäller inte minst förslagen om gemensam upplåning. Andra medlemsstater har uttryckt stark skepsis till att överlämna beslutskompetens på kärnområden i den nationella suveräniteten såsom skatter och arbetsmarknad. Många medlemsstater betonar de demokratiska aspekterna och flera medlemsstater efterlyser mer debatt och analys. Många medlemsstater betonar också vikten av att genomföra de

beslut om förstärkt ekonomisk-politisk samordning som redan fattats eller som är på väg. Generellt betonar många icke-euroländer, men även en del euroländer, vikten av att värna EU:s sammanhållning och den inre marknaden.

2012/13:FPM57

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentets ståndpunkt om de här aktuella frågorna (men inte själva meddelandet) framgår av resolution 2012/2151(INI) av den 20 november 2012. I resolutionen uttrycks stöd för att i grunden fördjupa integrationen. Europaparlamentet stödjer även långtgående förslag om gemensam skuld, gemensam finanspolitik, gemensam budget för euroområdet, mer samordning av skatter och i viss mån arbetsmarknadsfrågor. Parlamentet framhåller även demokratiaspekter och vikten av att bygga på EU:s institutionella och rättsliga arkitektur. Ledamöter i ECB:s direktion har i olika tal gett ett starkt stöd för ytterligare väsentliga steg i integrationen. ECB anser att åtgärder och regler för ökad budgetdisciplin och ekonomiska reformer är angelägna för att EMU ska fungera väl. Särskilt betonar ECB betydelsen av framsteg i den finansiella integrationen (bankunion). *Europeiska rådet* i december 2012 noterade meddelandet i sina slutsatser.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Meddelandet har inte remissbehandlats.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Meddelandet har ingen enskild rättslig grund utan för de olika förslagen nämns flera olika rättsliga grunder. I flera fall konstateras att fördragsändringar är nödvändiga för att etablera en rättslig grund.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Meddelandet innehåller ingen analys av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Eventuella efterföljande lagstiftningsförslag måste dock innehålla en sådan analys.

Regeringen anser att meddelandet reser grundläggande frågor om vilka beslut som ska fattas på nationell nivå respektive EU-nivå. Förslagen kräver i flera fall att nya beslutsbefogenheter överförs till EU inom de nationella parlamentens kärnområden. Det gäller särskilt rätten att besluta om nationell budget, skatter, arbetsmarknad och sociala frågor samt frågan om att ha gemensamt ansvar för andra medlemsstaters ekonomiska åtaganden. Det krävs ytterligare analys och debatt för att kunna bedöma om EU:s mål bättre

kan nås genom att ta beslut på EU-nivån än på den nationella nivån i sådana frågor. Regeringen anser att så här långt har övertygande skäl inte presenterats för att så är fallet.

2012/13:FPM57

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Europeiska rådet i december 2012 behandlade en rapport av ordföranden Herman Van Rompuy i dessa frågor, utarbetad i nära samarbete med ordförandena för kommissionen, Eurogruppen och ECB. Även det här aktuella meddelandet utgjorde ett underlag för mötet. Europeiska rådet beslutade om en avsevärt mer begränsad arbetsplan jämfört med de nämnda underlagen, åtminstone i det korta perspektivet. Under första halvåret 2013 ska enligt Europeiska rådets slutsatser arbete utföras rörande fyra identifierade frågor: Samordning i förväg av större nationella ekonomiska reformer; EMU:s sociala dimension; individuella arrangemang av kontraktsmässig art samt solidaritetsmekanismer för dylika arrangemang. Fortfarande återstår att konkretisera detaljerna kring det fortsatta arbetet med de fyra områdena. Europeiska rådet uttalade dock att detta arbete ska bygga på EU:s institutionella och rättsliga ramverk och att den inre marknaden ska respekteras. Ordföranden för Europeiska rådet ska i nära samarbete med ordföranden för kommissionen, efter konsultationer med medlemsstaterna, lägga fram förslag om möjliga åtgärder och en tidsbunden färdplan kring de fyra områdena till Europeiska rådets möte i juni 2013.

4.2 Fackuttryck/termer

2-packet	Det förslag till två rättsakter syftande till stärkt budgetdisciplin och ekonomisk-politisk samordning för eurozonen som kommissionen lade fram i november 2011.
6-packet	De sex rättsakter om budgetdisciplin och ekonomisk-politisk samordning som trädde i kraft i december 2011
Asymmetrisk chock	Ekonomisk störning som drabbar ett eller ett fåtal länder
BNP-gap	Mått på det totala resursutnyttjandet i ekonomin. Den faktiska produktionen, eller efterfrågan, sätts i relation till den potentiella produktionen, eller utbudet.

EFSF Europeiska Finansiella Stabilitetsfaciliteten. Den temporära
stabilitetsmekanismen för euroområdet 2012/13:FPM57

EMU Ekonomiska och monetära unionen

ESM Europeiska Stabilitetsmekanismen. Den permanenta
stabilitetsmekanismen för euroområdet

Euroskuldväxlar Kortfristig (1-2 år) gemensam upplåning

Eurobonds Gemensamt utgivna obligationer, benämns ibland
"stabilitetsobligationer"

EUF-fördraget Fördraget om Europeiska Unionens Funktionssätt

Finanspakten Fördraget om Stabilitet, samordning och styrning som
överenskomts i mars 2012. Syftar framförallt till stärkt
budgetdisciplin.

IMF Internationella valutafonden

"Moral hazard" Överdrivet risktagande. Ekonomisk term som betecknar att
ekonomiska incitament snedvrids så att beteendet innebär alltför stort
risktagande.

Skuldinlösenfond Skuld över 60% av BNP görs gemensam
med syfte att ordnat och till låg kostnad betala av de högsta skulderna under
en begränsad tid.