



Diskussionsunderlag om en fördjupad ekonomisk och monetär union

Sammanfattning

Utskottet har granskat kommissionens diskussionsunderlag Om en fördjupad ekonomisk och monetär union (KOM(2017) 291). Diskussionsunderlaget är en del i en bredare diskussion om EU:s framtid, som ska pågå fram till valen till Europaparlamentet 2019. I diskussionsunderlaget presenteras en rad åtgärder som på olika sätt syftar till att stärka den ekonomiska och monetära unionens funktionssätt. Underlaget bygger till stor del på ”de fem ordförandenas rapport” som presenterades i juni 2015. Åtgärderna handlar bl.a. om att höja motståndskraften i euroländernas ekonomier genom starkare samordning och beslutsfattande på EU-nivå. Europeiska rådet väntas anta slutsatser om framtidsfrågorna i december 2017.

Utskottet ger stöd till den ståndpunkt som regeringen formulerat med anledning av diskussionsunderlaget. Utskottet vill särskilt betona vikten av att EU hålls samman och att frågor som rör hela EU ska diskuteras och beslutas av samtliga medlemsländer. Utskottet anser även att fokus bör vara att effektivt genomföra redan beslutade åtgärder snarare än att inrätta nya förfaranden och organ. Utskottet vill även lyfta fram betydelsen av nationellt ägarskap för den ekonomiska politiken och vikten av att politiken förankras demokratiskt.

Utskottet föreslår att riksdagen lägger utlåtandet till handlingarna.

I utlåtandet finns en reservation (V) och ett särskilt yttrande (SD).

Granskade dokument

Diskussionsunderlag om en fördjupad ekonomisk och monetär union (KOM(2017) 291).

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning.....	4
Utskottets granskning	5
Diskussionsunderlag om en fördjupad ekonomisk och monetär union.....	5
Bakgrund	5
Diskussionsunderlagets huvudsakliga innehåll	6
Regeringens ståndpunkt.....	10
Kompletterande information	12
Tal om tillståndet i unionen.....	12
Möte med EU-kommissionären för ekonomiska och finansiella frågor.....	12
EU-sakråd	12
Information och överläggningar i utskottet	13
Utskottets tidigare behandling	14
Utskottets ställningstagande	17
Reservation	19
Särskilt yttrande	20
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över granskade dokument	21

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Diskussionsunderlag om en fördjupad ekonomisk och monetär union

Riksdagen lägger utlåtandet till handlingarna.

Reservation (V) – motiveringen

Stockholm den 7 november 2017

På finansutskottets vägnar

Fredrik Olovsson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Fredrik Olovsson (S), Monica Green (S), Maria Plass (M), Ingela Nylund Watz (S), Oscar Sjöstedt (SD), Jörgen Andersson (M), Emil Källström (C), Janine Alm Ericson (MP), Niklas Wykman (M), Marie Granlund (S), Dennis Dioukarev (SD), Mats Persson (L), Niklas Karlsson (S), Björn Wiechel (S), Fredrik Schulte (M), Karin Rågsjö (V) och Larry Söder (KD).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

Diskussionsunderlaget Om en fördjupad ekonomisk och monetär union (KOM (2017) 291) offentliggjordes den 31 maj 2017. Underlaget kom in till riksdagen den 1 juni. Talmannen beslutade efter samråd med ledarna för riksdagens partigrupper att rapporten skulle hänvisas till finansutskottet för behandling. Den 27 juni 2017 hänvisade kammaren diskussionsunderlaget till finansutskottet.

Den 4 juli överlämnade regeringen en faktapromemoria (2017/17:FPM102) om diskussionsunderlaget till riksdagen. Den 29 augusti arrangerade regeringen ett EU-sakråd i frågan, där ett tjugotal representanter från myndigheter, civilsamhället och forskarvärlden deltog.

Den 26 september hade utskottet (tillsammans med skatteutskottet) en överläggning med finansminister Magdalena Andersson och finansmarknadsminister Per Bolund om diskussionsunderlaget Om en fördjupad ekonomisk och monetär union.

Den 28 september hade utskottet ett möte i frågan med EU-kommissionär Pierre Moscovici.

Utskottets granskning

Diskussionsunderlag om en fördjupad ekonomisk och monetär union

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen lägger utlåtandet till handlingarna.

Jämför motivreservationen (V) och det särskilda yttrandet (SD).

Bakgrund

Debatten om reformeringen av den ekonomiska och monetära unionen (EMU) inleddes under den ekonomiska och finansiella krisen. I mars 2013 behandlade finansutskottet en rapport från Europeiska rådets ordförande, Mot en verklig ekonomisk och monetär union, samt ett meddelande från kommissionen, En plan för en djupgående och verklig ekonomisk och monetär union (utl. 2012/13:FiU29). I rapporten och meddelandet presenterades flera långtgående förslag för att centralisera beslutsfattandet om den ekonomiska politiken i euroområdet, men konkreta resultat uteblev.

Inför Europeiska rådets möte den 25–26 juni 2015 presenterades rapporten Färdigställandet av EU:s ekonomiska och monetära union, som samma höst behandlades av finansutskottet (utl. 2015/16:FiU13). Bakom rapporten, även kallad ”de fem ordförandenas rapport”, stod ordförandena för kommissionen, eurotoppmötet, Eurogruppen, Europeiska centralbanken och Europaparlamentet. I rapporten presenterades en plan i två steg för att ge EMU fyra ömsesidigt kompletterande grundstenar i form av en ekonomisk, finansiell, finanspolitisk och politisk union. I rapporten aviserades även en vitbok som bl.a. skulle innehålla förslag om den fortsatta processen.

Efter den brittiska folkomröstningen i juni 2016 beslutade kommissionen att i stället ta fram ett underlag för en bredare diskussion om EU:s framtid. Den 1 mars 2017 presenterade kommissionen en vitbok om EU:s framtid, där fem olika scenarier för Europas utveckling fram till 2025 lanserades (KOM(2017) 2025, ytr. 2016/17:FiU5y).

Kommissionen angav även att den mot bakgrund av vitbokens olika scenarier avsåg att presentera särskilda diskussionsunderlag för fem centrala politikområden: EU:s sociala dimension, globaliseringen, en fördjupad ekonomisk och monetär union, EU:s försvar och EU:s finanser. Den 31 maj 2017 presenterades diskussionsunderlaget om en fördjupad ekonomisk och monetär union.

EU:s framtidsfrågor förväntas komma att diskuteras fram till valen till Europaparlamentet 2019. Europeiska rådet väntas anta slutsatser om framtidsfrågorna den 14–15 december 2017.

Diskussionsunderlagets huvudsakliga innehåll

Kommissionen understryker behovet av att nå en bred samsyn om utvecklingen av den ekonomiska och monetära unionen. I diskussionsunderlaget presenteras fyra vägledande principer för vägen framåt:

- Jobb, tillväxt, social rättvisa, ekonomisk konvergens och finansiell stabilitet bör vara huvudmål för valutaunionen. EMU ska inte vara ett självändamål.
- Ansvar och solidaritet, riskminimering och riskdelning hör ihop.
- EMU bör förbli öppet för EU:s alla medlemsländer. Alla medlemmar, förutom Danmark och Storbritannien, förväntas någon gång ansluta sig till valutaunionen.
- Beslutsprocessen måste bli mer transparent och möjligheten till demokratiskt ansvarsutkrävande säkerställas.

Mot bakgrund av dessa principer förespråkar kommissionen åtgärder inom tre områden: 1) en finansiell union, 2) en ekonomisk och finanspolitisk union och 3) en politisk union (styrning och demokratiskt ansvarsutkrävande).

Åtgärderna bygger till stor del på vad som presenterades i de fem ordförandenas rapport. Det föreslås att åtgärderna genomförs i två etapper, varav den första löper fram till 2019. Den andra etappen, med mer långtgående förslag, löper från 2020 till 2025. Det görs ingen uppdelning enligt de scenarier som presenterades i vitboken om EU:s framtid.

En finansiell union

Enligt kommissionen är ett integrerat finansiellt system avgörande för ett effektivt och stabilt EMU. Bankernas höga andelar innehav av hemländernas statsobligationer, hög privat och offentlig skuldsättning samt hög andel dåliga lån i banksektorn beskrivs som risker i systemet. Det krävs både riskminimering och riskdelning för att åtgärda detta.

Riskhantering, färdigställande av bankunionen och av kapitalmarknadsunionen

Under perioden fram t.o.m. 2019 bör enligt kommissionen åtgärder för att minska riskerna i det finansiella systemet prioriteras. Det paket med förslag som kommissionen presenterade i november 2016 bör antas omgående, och en europeisk strategi för att hantera dåliga lån bör lanseras. När det gäller bankunionen lyfter kommissionen fram två redan föreslagna åtgärder för att stärka riskdelningen. Dels införandet av en säkerhetsmekanism för den gemensamma resolutionsfonden (fiscal backstop), dels införandet av en gemensam europeisk insättningsgaranti (EDIS). Inom ramen för kapitalmarknadsunionen föreslår kommissionen att tillsynen av de europeiska kapitalmarknaderna gradvis stärks för att slutligen leda till införandet av ett gemensamt tillsynsorgan för kapitalmarknaderna.

Ett europeiskt värdepapper och förändrat regelverk för innehav av statsobligationer

Under den andra etappen, 2020–2025, föreslår kommissionen två åtgärder för att minska riskerna som är förknippade med länken mellan bankerna och deras hemländers nationella finanser. Kommissionen föreslår att det skapas ett europeiskt värdepapper som baseras på euroländernas statsobligationer, en s.k. europeisk säker placering (European safe asset). Kommissionen gör en jämförelse med amerikanska statsobligationer och menar att den finansiella stabiliteten skulle förstärkas genom utgivning av denna typ av värdepapper. Samtidigt framhåller kommissionen att frågan om ömsesidigt ansvar för skulder är omstridd och att det finns en oro för att medlemsländernas incitament till att föra en ansvarsfull nationell finanspolitik försvagas.

Kommissionen föreslår även en förändring av reglerna för bankers innehav av statsobligationer. Enligt dagens regelverk klassificeras statsobligationer i princip som riskfria. Det bidrar till att många banker har höga innehav av sina hemländers statsobligationer. För att öka diversifieringen av innehaven krävs enligt kommissionen en förändring av regelverket. Kommissionen poängterar dock att förändringen måste ske gradvis för att bankerna inte på kort tid kraftigt ska minska sina innehav och på så sätt riskera den finansiella stabiliteten.

En ekonomisk och finanspolitisk union

Ökad konvergens mot mer motståndskraftiga ekonomiska och sociala strukturer är enligt kommissionen grundläggande för ett långsiktigt hållbart EMU och även viktigt för EU som helhet. För att uppnå detta krävs enligt kommissionen flera åtgärder som berör medlemsländernas finanspolitik.

Fördjupning av befintliga EU-strukturer

Kommissionen beskriver EU:s inre marknad som ett kraftfullt verktyg för att öka den ekonomiska integrationen. I kombination med den digitala inre marknaden, energiunionen, bankunionen och kapitalmarknadsunionen utgör den inre marknaden grunden för konvergens inom EU. Enligt kommissionen bör fördjupningen av den inre marknaden fortsätta.

Ökad samordning inom ramen för den europeiska planeringsterminen

Kommissionen föreslår att den europeiska planeringsterminen förstärks före 2019. Ökad dialog med fler parter i medlemsländerna samt en starkare koppling mellan den årliga europeiska planeringsterminen och fleråriga nationella reformstrategier föreslås. Dessutom föreslår kommissionen att rekommendationerna till euroområdet som helhet får en mer framträdande roll, för att tydligare lyfta fram vilka reformer som är nödvändiga för hela eurozonen.

Kommissionen föreslår även att det införs en uppsättning bindande standarder för den ekonomiska politiken, t.ex. för arbetsmarknadsfrågor och

konkurrenskraft. Den europeiska pelaren för sociala rättigheter omnämns som vägledande för sociala frågor.

Förstärkt koppling mellan nationella reformer och EU-finansiering

Kommissionen föreslår i ett första steg att de ekonomiska förhållandena i medlemsländerna i högre utsträckning ska påverka graden av medfinansiering vid utbetalning av strukturfondsmedel. På längre sikt kan incitamenten för att genomföra reformer höjas genom att skapa en särskild fond eller genom att göra utbetalningar av strukturfondsmedel knutna till genomförandet av reformer.

En makroekonomisk stabiliseringsfunktion

Kommissionen diskuterar möjligheten att införa en makroekonomisk stabiliseringsfunktion under den andra etappen, t.o.m. 2025. Funktionen skulle vid allvarliga asymmetriska chocker kunna komplettera nationella budgetar eller vara ett finanspolitiskt komplement till penningpolitiken inom euroområdet. Funktionen skulle vara öppen för alla EU:s medlemsländer. Tre olika alternativ för inriktningen på funktionen presenteras: en mekanism för att upprätthålla nivån på offentliga investeringar, en försäkringsfond för de nationella arbetslöshetsförsäkringarna eller en buffertfond för att mildra chocker. Olika finansieringsmöjligheter berörs. Bland alternativen nämns EU-budgeten, Europeiska stabilitetsmekanismen (ESM), BNP-baserade avgifter eller intäkter från moms eller punktskatter.

Ökad teknisk assistans

Kommissionen föreslår att möjligheten att ge teknisk assistans till medlemsländerna ska utökas. Det skulle exempelvis kunna vara aktuellt vid genomförandet av olika strukturreformer.

Budget för euroområdet

Kommissionen berör kort debatten om en särskild budget för euroområdet och konstaterar att frågan ligger längre fram i tiden. Kommissionen konstaterar att relationen till EU-budgeten måste klargöras, särskilt i ljuset av att antalet euroländer väntas öka.

Stabilitets- och tillväxtpakten

De finanspolitiska reglerna i stabilitets- och tillväxtpakten nämns i korthet. Kommissionen tar upp att reglerna bör förenklas under den andra etappen, men går inte in på hur.

En politisk union (styrning och demokratiskt ansvarsutkrävande)

Enligt kommissionen kan en starkare valutaunion endast uppnås om medlemsländerna lämnar ifrån sig fler befogenheter när det gäller euroområdet. Samtidigt bör den demokratiska legitimiteten och möjligheten till ansvarsutkrävande stärkas. De flesta åtgärderna inom detta område skulle enligt kommissionen införas på längre sikt, under perioden 2019–2025.

Ökad politisk integrering och regelkonsolidering

För att öka den politiska integreringen öppnar kommissionen både för en förändring av EU-fördragen och/eller för att sluta mellanstatliga avtal. Kommissionen föreslår att finanspakten¹ och ESM ska bli delar av EU:s rättsliga ram, före 2019 respektive 2025.

Demokratiskt ansvarsutkrävande

För att stärka det demokratiska ansvarsutkrävandet föreslår kommissionen en formalisering av de dialoger som i dag förs mellan Europaparlamentet och kommissionen inom ramen för den europeiska planeringsterminen och stabilitets- och tillväxtpakten. Liknande dialoger föreslås etableras mellan Europaparlamentet och Eurogruppen. Formaliseringen bör ske före valen till Europaparlamentet 2019. På sikt bör processen enligt kommissionen skrivas in i EU-fördragen.

En förstärkt roll för Eurogruppen

Kommissionen föreslår att Eurogruppen får ökad befogenhet att fatta beslut som rör euroområdet och att konstellationen även får en permanent ordförande. Ordföranden föreslås även bli kommissionär med ansvar för EMU. Med utgångspunkt i att Eurogruppens storlek kommer att växa föreslås även att Eurogruppen blir en egen rådskonstellation.

Samlad representation i internationella sammanhang

Kommissionen förordar att euroområdet efter beslut 2019 och senast 2025 får en samlad extern representation i exempelvis Internationella valutafonden (IMF). Syftet skulle vara att motverka fragmentering och säkerställa att euroländernas perspektiv som grupp ges inflytande.

Finansdepartement och finansminister för euroområdet

Kommissionen föreslår att ett finansdepartement för euroområdet inrättas, där befogenheter och funktioner för euroområdet samlas. Finansdepartementet skulle exempelvis, med stöd av ett europeiskt finanspolitiskt råd, ansvara för tillsyn av euroländernas ekonomiska och finansiella politik. Departementet

¹ Fördraget om stabilitet, samordning och styrning inom Ekonomiska och monetära unionen, det s.k. SSS-fördraget eller finanspakten.

skulle ledas av en finansminister som även är ordförande i Ekofin/Eurogruppen.

En europeisk valutafond

Kommissionen tar upp möjligheten att inrätta en europeisk valutafond. Fonden skulle bygga vidare på ESM och huvudsakligen stå för likviditetsstöd. Eventuellt skulle fonden i framtiden även kunna fungera som säkerhetsmekanism för bankunionen.

Regeringens ståndpunkt

I faktapromemoria 2016/17:FPM102 om diskussionsunderlaget konstaterar regeringen att stora delar av förslagen återfinns i de fem ordförandenas rapport. Den ståndpunkt som regeringen då angav är därför fortfarande aktuell i relevanta delar (2014/15:FPM44).

Sverige har ett starkt intresse av ett väl fungerande EMU. Euroländerna är Sveriges största handelspartner, och EMU är en central del av EU-projektet. Regeringen ser positivt på att valutaunionens funktionssätt förbättras för att undvika framtida kriser, skapa ekonomisk stabilitet och ökade tillväxtpotentialer. Det är viktigt att värna sammanhållningen bland EU:s samtliga medlemsstater och att Sveriges inflytande över beslut som påverkar det egna landet inte minskar. Transparens och gott samarbete mellan euroländerna och övriga medlemsstater bör främjas. Det finns risker med en del förslag i starkt centraliserande riktning. Prioriteten bör vara att effektivt genomföra det ramverk för ekonomisk styrning som förstärktes under krisen förstärkta ramverket snarare än att inrätta nya instrument och förfaranden. Regeringen har en i grunden positiv syn på bankunionen och kapitalmarknadsunionen. Konvergens i den ekonomiska utvecklingen är viktigt inte minst vad gäller konkurrenskraften. Det framhålls som centralt att förändringar i det ekonomiska samarbetet är demokratiskt förankrade.

Kommissionen har i diskussionsunderlaget i viss utsträckning konkretiserat de mer långtgående förslagen i de fem ordförandenas rapport, och den har även lagt fram vissa nya förslag. Det gäller en s.k. europeisk säker placering, en central stabiliseringsfunktion, medel för att nå ekonomisk konvergens, inrättandet av ett europeiskt finansdepartement och en finansminister samt vissa andra institutionella förändringar. Regeringen kommer att analysera förslagen, och de kommer att bli föremål för dialog med intressenter och expertis.

Regeringen välkomnar att kommissionen i diskussionsunderlaget tar upp förhållandet mellan länderna i euroområdet och övriga medlemsländer i EU. Förhållandet kommer i ett nytt ljus i och med Storbritanniens utträde ur EU.

Regeringen anser att det hade varit bra om underlaget, i likhet med vitboken om EU:s framtid, hade presenterat några alternativa scenarier. Ett av dessa

hade kunnat fokusera på de reformer som kommissionen anser vara helt nödvändiga för att EMU ska fungera väl.

Den 21 september överlämnade regeringen en promemoria till finansutskottet om diskussionsunderlaget inför överläggningen den 26 september. I promemorian anförs att den preliminära ståndpunkt som regeringen angett i faktapromemorian om diskussionsunderlaget (2016/17:FPM102) fortfarande är giltig samtidigt som ståndpunkten utvecklas ytterligare. Regeringen framhåller även att det inte är klart hur förhandlingarna om fördjupningen av EMU kommer att läggas upp, eftersom tidsperspektivet för förslagen varierar och hållningen hos viktiga aktörer ännu i hög grad är okänd. Regeringen anser därför att det svenska agerandet bör ge utrymme för flexibilitet.

I promemorian anförs bl.a. att många av de åtgärder som vidtagits för att förbättra EMU:s funktionssätt har varit bra och nödvändiga för att säkra stabiliteten i euroområdet. Andra åtgärder håller fortfarande på att genomföras, t.ex. bankunionen. Regeringen anser att prioritet bör ges åt att genomföra de åtgärder som redan har beslutats.

En viktig utgångspunkt för regeringen är också att EMU:s funktionssätt kan förbättras betydligt om medlemsländerna i euroområdet nationellt för en politik som är förenlig med att de har euron som valuta. De finanspolitiska reglerna ska respekteras, vilket skapar förtroende och utrymme för finanspolitiken att motverka en konjunkturnedgång eller allvarlig asymmetrisk chock. Det är viktigt att medlemsländerna vidtar ekonomiska reformer, särskilt för att säkra konkurrenskraft och främja tillväxt och sysselsättning. På det finansiella området behöver brister i banksystemen åtgärdas av medlemsländerna.

Regeringen anser med andra ord att viktiga verktyg när det gäller EMU:s funktionssätt finns hos medlemsländerna. Befogenheten att besluta om politikområden som skatter, offentliga utgifter, arbetsmarknadsfrågor och sociala frågor bör förbli hos medlemsländerna, liksom ägarskap för olika ekonomiska reformer. Mot den bakgrunden är regeringen skeptisk till en del förslag från kommissionen som går i starkt centraliserande riktning. Eventuella steg i den riktningen behöver underbyggas av noggrann analys och diskussion. Arrangemang som innebär ökad riskdelning eller nya institutioner kan inte vara en genväg till förtroende.

Därutöver framhåller regeringen att det är angeläget att en reformering av EMU tar hänsyn till intressen bland de medlemsländer som inte har euron som valuta och att dessa länders inflytande över beslut som påverkar det egna landet inte minskar.

Kompletterande information

Tal om tillståndet i unionen

Kommissionens ordförande Jean-Claude Juncker höll den 13 september 2017 sitt tal om tillståndet i Europeiska unionen. I fråga om den ekonomiska och monetära unionen betonade Juncker bl.a. att euron är tänkt att vara hela EU:s gemensamma valuta och att alla medlemsländer utom två är skyldiga och har rätt att gå med i valutaunionen när de uppfyller alla förutsättningar. Juncker föreslog att det ska inrättas ett instrument för euroanslutning som erbjuder praktisk och ekonomisk hjälp.

Juncker uppmanade alla EU-länder att gå med i bankunionen. Det är bråttom att bli färdig med bankunionen; kvarvarande risker i banksystemen i några medlemsländer måste minska. Juncker framförde även att ESM successivt bör utvecklas till en europeisk valutafond. Han aviserade att kommissionen kommer att lägga fram förslag om detta i december.

Förslaget om en europeisk finansminister och ett finansdepartement upprepades. Den nya ministern bör samordna de finansiella mekanismer som finns tillgängliga i EU när ett medlemsland drabbas av en recession eller kris. Kommissionären för ekonomiska och finansiella frågor skulle kunna ta på sig uppdraget och även fungera som ordförande i Eurogruppen. Ministern skulle vara redovisningsskyldig inför Europaparlamentet. Juncker anser inte att det behövs en särskild budget för euroområdet.

Möte med EU-kommissionären för ekonomiska och finansiella frågor

Den 28 september 2017 hade finansutskottet ett möte med EU-kommissionär Pierre Moscovici, som i kommissionen har ansvar för de ekonomiska och finansiella frågorna. Kommissionären förklarade att syftet med kommissionens diskussionsunderlag var att få frågorna på bordet och skapa en bred diskussion bland alla medlemsländer. Kommissionären betonade vid mötet att en starkare ekonomisk och monetär union är till nytta för alla EU:s medlemsländer. Han förtydligade att även om det endast är Danmark som har ett formellt undantag från att införa euron som valuta så är det upp till varje medlemsland att besluta om deltagande.

Kommissionären ansåg det viktigt att arbeta mot ökad ekonomisk och social konvergens. Han nämnde att det finns länder i EU som stöder starkt finanspolitisk samordning och att ett eventuellt europeiskt finansdepartement skulle vara ansvarigt inför Europaparlamentet. Kommissionären ansåg vidare att färdigställandet av bankunionen låg närmast i tiden.

EU-sakråd

Den 29 augusti 2017 arrangerade regeringen ett EU-sakråd om kommissionens diskussionsunderlag om en fördjupad ekonomisk och monetär union, där ett

tjugotal representanter från myndigheter, civilsamhället och forskarvärlden deltog. Sakrådet leddes av statssekreterare Karolina Ekholm och syftade till att ge deltagarna möjlighet att ge sina perspektiv och synpunkter på de förslag som kommissionen presenterat. Regeringen publicerade minnesanteckningar från EU-sakrådet den 26 september 2017.

Av minnesanteckningarna från sakrådet framgår det att många var skeptiska till den väg mot starkare samordning och arrangemang för riskdelning som kommissionen föreslagit. I stället förespråkades en mer decentraliserad ansats med större egenansvar för de enskilda medlemsländerna. I fråga om en gemensam finanspolitik ansåg vissa att Sverige bör låta euroländerna gå vidare med att utveckla en gemensam finanspolitik, medan andra betonade det nationella ansvaret för finanspolitiken. En makroekonomisk stabiliseringsfunktion kan inte vara ett substitut för ekonomiska reformer och en ansvarsfull ekonomisk politik. Generellt sett fanns det stöd i sakrådet för att arbeta vidare med bankunionen och kapitalmarknadsunionen. Regeringens kommande utredning om deltagande i bankunionen välkomnades. Skepsis uttrycktes till förslaget om gemensam tillsyn inom ramen för kapitalmarknadsunionen.

Det ansågs att kommissionen inte tillräckligt analyserar hur demokratiskt ansvarsutkrävande ska gå till, och det togs upp att ansvarsutkrävande och inflytande är två olika saker. Sveriges roll i förhållande till euroområdet diskuterades. Bland annat framfördes att det är viktigt att frågor som berör hela EU inte ska hänskjutas till Eurogruppen.

Information och överläggningar i utskottet

Den 1 oktober 2015 överlade utskottet med regeringen om regeringens ståndpunkt när det gäller de fem ordförandenas rapport, som den redovisats i faktapromemoria 2014/15:FPM44. Utskottet gav stöd för den redovisade ståndpunkten.

Finansminister Magdalena Andersson informerade finansutskottet om kommissionens vitbok om EU:s framtid (KOM(2017) 2025) och regeringens preliminära bedömning av dess innehåll den 28 mars 2017.

Den 26 september 2017 hade utskottet (tillsammans med skatteutskottet) en överläggning med finansminister Magdalena Andersson och finansmarknadsminister Per Bolund om diskussionsunderlaget Om en fördjupad ekonomisk och monetär union (KOM(2017) 291). I underlaget inför överläggningen ingick en promemoria från Finansdepartementet med en ståndpunkt för Sveriges fortsatta arbete. I promemorian anfördes att den preliminära ståndpunkt som regeringen gett i faktapromemorian (2016/17:FPM102) om diskussionsunderlaget fortfarande var giltig, men i promemorian utvecklades ståndpunkten ytterligare.

Utskottet gav stöd för regeringens redovisade ståndpunkt.

Utskottets tidigare behandling

Färdigställandet av EU:s ekonomiska och monetära union (2016/17:FiU13)

Finansutskottet lämnade i november 2015 ett utlåtande om rapporten Färdigställandet av EU:s ekonomiska och monetära union, ”de fem ordförandenas rapport” (utl. 2016/17:FiU13). Utskottet framförde att man återkommande har 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 och arbetsmarknads- och socialpolitik ska upprätthållas. 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 konstaterade att dessa uttalanden fortfarande var relevanta.

Utskottet betonade även vikten av att främja ett gott samarbete och likvärdighet mellan medlemsstater inom och utanför euroområdet. En ökad uppdelning av EU vore enligt utskottet olycklig. Utskottet framförde att det är en självklarhet att frågor som rör samtliga medlemsländer också ska diskuteras och beslutas av samtliga medlemsländer.

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

Utskottet instämde 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 utsträckning en utveckling av regelverket är befogad förutsatte utskottet att den på intet sätt beskär den svenska arbetsmarknadsmodellen eller den roll som arbetsmarknadens parter av hävd har i denna.

Avslutningsvis ansåg utskottet att frågan om hur man ska säkerställa demokratisk förankring är avgörande. Utskottet ansåg att ett tydligt nationellt ägarskap över den förda politiken inom EU:s ramar är en central förutsättning för detta. Det är på nationell nivå som vägvalen i den ekonomiska politiken slutligen ska göras och genomföras under effektivt parlamentariskt deltagande och verkligt ansvarsutkrävande. Utskottet ansåg att kommissionens ambition att stärka sina kontakter med Europaparlamentet och de nationella parlamenten är lovvärd som komplement till processen på nationell nivå.

Utskottet föreslog att utlåtandet skulle läggas till handlingarna. I utlåtandet fanns två särskilda yttranden (SD och V).

Kommissionens arbetsprogram för 2017 (2016/17:FiU3y)

Finansutskottet lämnade i december 2016 ett yttrande till utrikesutskottet om kommissionens arbetsprogram för 2017 (KOM (2016) 710). I de frågor som berörde den ekonomiska och monetära unionen framförde utskottet att de uttalanden som gjorts i utlåtandet om de fem ordförandenas rapport (utl. 2015/16:FiU13) fortfarande var giltiga. Utskottet konstaterade emellertid att Storbritanniens utträde ur EU sätter frågan om att fördjupa EMU i delvis nytt ljus. Mot den bakgrunden välkomnade utskottet att kommissionen skulle behandla den fortsatta EMU-fördjupningen inom ramen för EU:s framtid i vidare bemärkelse.

När det gäller den specifika frågan om att införliva SSS-fördragets bestämmelser i EU:s rättsliga ramar, vidhöll utskottet att det i så fall bör göras genom en ändring av EU:s fördrag och att en svensk bindning till bestämmelserna ska underställas riksdagen för prövning, i enlighet med vad utskottet uttalade i samband med att fördraget godkändes (prop. 2012/13:39, bet. 2012/13:FiU28, rskr. 2012/13:167). Med det sagt kände utskottet en stor tveksamhet till det lämpliga i att inleda en begränsad revidering av EU:s fördrag i det rådande läget. En sådan process riskerar att bli oförutsägbar. Svaren på dagens utmaningar ligger snarare i att uppvisa konkreta resultat på grundval av befintliga bestämmelser.

Utskottet påminde om att Sverige inte deltar i bankunionen men att det ändå finns anledning för Sverige att följa och vid behov försöka påverka utvecklingen av den. När det gäller det enhetliga EU-regelverk för den finansiella sektorn som gäller för samtliga medlemsstater och som bankunionen bygger vidare på noterade utskottet kommissionens förslag om ändringar i kapitaltäcknings- och krishanteringsreglerna för banker (KOM(2016) 850–854 och 856). Detta är centrala delar av det regelverk som sattes på plats efter den ekonomiska krisen.

Utskottet har i subsidiaritetsprövningarna av förslagen till de gällande bestämmelserna (utl. 2011/12:FiU12, utl. 2011/12:FiU17 och utl. 2011/12:FiU29) bl.a. gett uttryck för att EU:s regler på området bör ge medlemsstaterna utrymme att ta hänsyn till landsspecifika risker och att vidta kompletterande åtgärder för att säkerställa den finansiella stabiliteten på nationell nivå.

Denna synpunkt följdes upp i februari 2017 när subsidiaritetsprövningen av ett förslag från kommissionen om ändrade kapitaltäckningsregler resulterade i att riksdagen beslutade att lämna ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande (KOM(2016) 850 och KOM(2016) 854, utl. 2016/17:FiU38).

Vitboken om EU:s framtid (2016/17:FiU5y)

Finansutskottet lämnade i april 2017 ett yttrande till utrikesutskottet om vitboken om EU:s framtid (KOM(2017) 2025, yttr. 2016/17:FiU5y). Utskottet hänvisade till tidigare ställningstaganden i ärenden som på övergripande nivå

berört EU:s fortsatta utveckling, däribland utlåtandet över de fem ordförandenas rapport (utl. 2015/16:FiU13). Utskottet har välkomnat ett starkt ramverk på EU-nivå och bl.a. 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. handlat om den centrala betydelsen av en restriktiv och ansvarsfull linje i fråga om EU:s budget, att EU måste hållas samman, att respekten för medlemsstaternas befogenhet över skatter och arbetsmarknads- och socialpolitik måste upprätthållas samt att riksdagens finansmakt inte får urholkas.

Utskottet konstaterade att även om vitboken inte innehöll några konkreta förslag som i det skedet skulle medföra ett behov av tydliga ställningstaganden från utskottet, så skulle sådana tillfällen med all säkerhet komma att uppenbaras framöver inom ramen för de fortsatta diskussionerna om de olika scenarier som skisseras i vitboken. Utskottet framhöll att de uttalanden som utskottet gjort tidigare är högst relevanta även för framtiden.

Verksamheten i Europeiska unionen under 2016 (2016/17:FiU4y)

Finansutskottet lämnade i april 2017 ett yttrande till utrikesutskottet om regeringens skrivelse 2016/17:115 Verksamheten i Europeiska unionen under 2016. När det gäller den europeiska planeringsterminen framförde utskottet bl.a. att det nu finns en gemensam övervakningscykel för budget- och strukturpolitiken och att terminen bidrar till att öka kraven på EU-ländernas budgetdisciplin. Enligt utskottet ska rådet och kommissionen, när de tillämpar regelverket för förstärkt samordning av den ekonomiska politiken, fullt ut respektera de nationella parlamentens roll.

Utskottet framförde i fråga om den inre marknaden att det för Sveriges del är av stor betydelse att den utvecklas positivt och skapar möjligheter för svenska företag och medborgare. Utskottet hänvisade också till sitt yttrande om kommissionens arbetsprogram för 2017 och om det angelägna i att kapitalmarknaderna och marknaderna för finansiella tjänster integreras ytterligare. Utskottet har vid tidigare tillfällen även framhållit betydelsen av finansiell stabilitet i EU:s omvärld. Det ligger i såväl Sveriges som EU:s intresse att även länder i unionens närområde utvecklar regelverk som främjar ekonomisk stabilitet och tillväxt.

I yttrandet fanns ett särskilt yttrande (V) och en avvikande mening (SD).

Utskottets ställningstagande

Frågan om EMU:s funktionssätt har aktualiserats vid ett flertal tillfällen de senaste åren, och utskottet har återkommande behandlat ärenden som på olika sätt syftat till förstärkningar och fördjupningar av valutaunionen. Storbritanniens beslut i juni 2016 om att lämna EU sätter frågan om EMU:s funktionssätt i ett delvis nytt ljus. Utskottet välkomnar därför att frågan behandlas som en del i en bredare diskussion om EU:s framtid och att kommissionen söker en bred samsyn. Utskottet vill betona vikten av att EU hålls samman, och att ett gott samarbete och likvärdighet mellan medlemsländer inom och utanför euroområdet främjas. Utskottet anser att frågor som rör samtliga medlemsländer också ska diskuteras och beslutas av samtliga medlemsländer.

Utskottet har förståelse för att euroländerna har ett behov av att ytterligare fördjupa sitt samarbete för att säkerställa en väl fungerande valutaunion. Utskottet vill lyfta fram att EMU:s funktionssätt kan förbättras om medlemsländerna nationellt för en politik som är förenlig med att de har euron som valuta. Det är grundläggande att länderna för en ekonomisk politik med respekt för de finanspolitiska reglerna och att det finns ett nationellt ägarskap för genomförande av olika strukturreformer. Utskottet vill i det sammanhanget framhålla att olika instrument för riskdelning till sin natur kan ha en negativ påverkan på medlemsländernas incitament att föra en ansvarsfull politik. Utskottet ställer sig därför tveksamt till en del av de förslag i diskussionsunderlaget som går i starkt centraliserande riktning. Respekten för medlemsländernas befogenhet över skatter och arbetsmarknads- och socialpolitik måste upprätthållas.

Utskottet vill även framhålla att prioritet bör ges åt att effektivt genomföra de befintliga åtgärder som vidtagits för att förbättra EMU:s funktionssätt, snarare än att etablera nya förfaranden och organ. Även om det enligt utskottet alltid måste finnas ett obegränsat utrymme för att ventilerat långtgående tankar och idéer, kan utskottet också konstatera att kommissionen i diskussionsunderlaget både konkretiserar några av de förslag från de fem ordförandenas rapport som kan anses vara mer radikala och för in nya och relativt långtgående förslag i diskussionen. Det handlar t.ex. om en s.k. säker europeisk placering, medel för att nå ekonomisk konvergens och inrättandet av en europeisk finansminister med tillhörande departement. Det kan enligt utskottet ifrågasättas om tidpunkten för diskussioner om mer konkreta förslag av denna karaktär är den rätta, eller om de fördjupade diskussionerna i sådana frågor bör vänta till dess att ett effektivt genomförande av existerande funktioner och redan beslutade åtgärder kan konstateras.

I ljuset av kommissionens ordförande Junckers tal till EU den 13 september 2017 vill utskottet påminna om att Sverige står utanför valutaunionen till dess att riksdagen beslutar annorlunda. Svenska folket röstade vid en folkomröstning i september 2003 nej till att införa euron som valuta. Utskottet anser att innebörden av det måste vara reell; en eventuell ökad överstatlig

styrning av euroområdet som motiveras av valutaunionens funktion får inte innebära bindningar för Sverige per automatik, och riksdagens finansmakt får inte urholkas.

För Sveriges del är det av stor betydelse att den inre marknaden utvecklas positivt och skapar möjligheter för svenska företag och medborgare. Utskottet anser att det är angeläget att kapitalmarknaderna integreras ytterligare, med ett fullgott konsument- och investerarskydd och utan att den finansiella stabiliteten undergrävs. Sverige deltar inte i bankunionen, men det kan ändå finnas anledning för Sverige att följa och vid behov försöka påverka utvecklingen av den. Utskottet konstaterar att regeringen avser att utreda vad det skulle betyda för Sverige att gå med i bankunionen.

Slutligen vill utskottet markera att öppenhet, insyn och ansvarsutkrävande är grundläggande för en stabil och effektiv förvaltning. Det är därför välkommet att kommissionen vill stärka det demokratiska ansvarsutkrävandet. Utskottet anser att kommissionens mål om stärkta kontakter med Europaparlamentet och de nationella parlamenten är lovvärt, som ett komplement till processen på nationell nivå.

Därmed föreslår utskottet att riksdagen lägger utlåtandet till handlingarna.

Reservation

Diskussionsunderlag om en fördjupad ekonomisk och monetär union (V)

Karin Rågsjö (V) anför:

Sverige är ett litet exportberoende land som är beroende av stabilitet i vår omvärld. Ekonomiska problem i euroområdet drabbar även Sverige. Finanskrisen har visat hur dåligt EMU fungerar och på vems sida euroländerna står. Det var bankerna som räddades medan den förda politiken innebar kraftigt ökad arbetslöshet och fattigdom.

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 bl.a. urholkats på grund av skillnader i produktionstillväxt mellan länderna, vilket har bidragit till underskott i bytesbalanserna och de offentliga finanserna.

Diskussionsunderlaget 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 diskussionsunderlagets 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. Det demokratiska inflytandet riskerar att urholkas.

Lissabonfördraget gäller i dag, EU ska inte gå in på områden där medlemsstaterna har beslutskompetensen i dag och EU ska inte ha någon skattebas.

Svenska folket beslutade i en folkomröstning att Sverige skulle stå utanför valutaunionen EMU. Detta beslut gäller fortfarande och ska inte ifrågasättas av EU-kommission. Sverige borde därför i likhet med Danmark begära undantag i enlighet med folkomröstningens beslut.

Vänsterpartiet ser i dagsläget inga skäl till varför Sverige ska vara en del av bankunionen.

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 den demokratiska legitimiteten undergrävs.

Särskilt yttrande

Diskussionsunderlag om en fördjupad ekonomisk och monetär 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. Sverigedemokraterna ser därför med oro på flera av kommissionens ambitioner som presenteras i diskussionsunderlaget. Ett gemensamt finansdepartement, en gemensam finansminister och en permanent ordförande i eurogruppen skulle lägga grunden, om planerna realiserar, för en framväxt av en reell superstat där medlemsländerna skulle reduceras till delstater. Ett sådant scenario skulle vara ytterst svårt att vända tillbaks från. Det är därför välkommet att utskottet förhåller sig kritiskt till alla dessa nämnda förslag.

Samtidigt ställer vi oss frågande till utskottets förhållandevis positiva inställning till bankunionen i och med att nästan samtliga partier ställer sig bakom regeringens linje om att utreda vad det skulle betyda för Sverige att gå med i bankunionen. Sverigedemokraterna anförde vid beredningstillfället i ärendet att en utredning i grunden signalerar att det finns ett scenario där man är beredd att ansluta sig till bankunionen, annars vore det inte intressant att över huvud taget utreda frågan. Vi menar att det inte är aktuellt och att detta bör vara den svenska ståndpunkten.

Sverige bör även 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.

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.

BILAGA

Förteckning över granskade dokument

Diskussionsunderlag om en fördjupad ekonomisk och monetär union
(KOM(2017) 291)