



Förordning om styrningsram för budgetinstrumentet för konvergens och konkurrenskraft i euroområdet

Finansdepartementet

2019-09-06

Dokumentbeteckning

KOM (2019) 354

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om styrningsram för budgetinstrumentet för konvergens och konkurrenskraft i euroområdet

Tidigare faktapromemorior i ärendet:

2017/18:FPM35, 2017/18:FPM99, 2017/18:FPM141, 2017/18:FPM142

Sammanfattning

Kommissionens förslag till förordning etablerar en styrningsram för ett budgetinstrument för konvergens och konkurrenskraft i euroområdet (BICC). I enlighet med tidigare överenskommelser vid eurotoppmötet är BICC avsett för medlemsstater som har euron som valuta och, på frivillig basis, medlemsstater i växelkursmekanismen ERMII. BICC ska vara föremål för strategisk vägledning från medlemsstater som har euron som valuta. Utformningen av andra delar av BICC än styrningsramen kommer att behandlas i ett separat förslag till förordning med utgångspunkt i kommissionens tidigare framlagda förslag om ett reformstödsprogram.

Det aktuella förslaget innebär att rådet dels ska fastställa den strategiska inriktningen för instrumentet, dels ska utfärda landspecifik vägledning till deltagande medlemsstater om målen för reformer och investeringar som kan erhålla stöd inom BICC. Endast medlemsstater som har euron som valuta skulle ha rösträtt.

Regeringen noterar att förslaget avser medlemsstater som har euron som valuta. Regeringen framhåller att styrningsramen så långt som möjligt bör ligga i linje med existerande EU-förfaranden på området och välkomnar därför att kommissionen strävar efter samstämmighet med den europeiska terminen. Styrningsramen bör bidra till att åtgärder som kan erhålla stöd inom BICC är av hög relevans för EMU:s funktionssätt. I de vidare

förhandlingarna om BICC kommer regeringen fortsatt att verka för att endast de medlemsstater som deltar i instrumentet och har inflytande över dess strategiska inriktning, också ska bära de budgetära konsekvenserna.

2018/19:FPM58

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Det aktuella förslaget har en bakgrund i fleråriga diskussioner om en särskild budget för euroområdet och om hur strukturreformer bör främjas. Den 6 december 2017 lade kommissionen fram ett paket med förslag i syfte att fullborda den ekonomiska och monetära unionen (EMU) (se faktapromemoria 2016/17:FPM38). I paketet aviserade kommissionen förslag till nya instrument för att bl.a. stödja genomförandet av strukturreformer, vilka skulle konkretiseras inom EU:s fleråriga budgetram för perioden 2021-2027.

Den 2 maj 2018 lade kommissionen fram sitt förslag till EU:s fleråriga budgetram för perioden 2021-2027 (se faktapromemoria 2017/18:FPM99). Inom den ramen presenterade kommissionen den 31 maj 2018 ett förslag om inrättandet av ett reformstödsprogram. Programmet syftar till att erbjuda finansiellt stöd till genomförandet av strukturreformer och tekniskt stöd för att stärka den administrativa kapaciteten i medlemsstaterna (se faktapromemoria 2017/18:FPM142). Kommissionen presenterade även förslag om en investeringsstabiliseringsfunktion för de medlemsstater som har euron som valuta eller deltar i växelkursmekanismen ERMII. Det förslaget syftar till att stabilisera ekonomin i medlemsstater som drabbas av en asymmetrisk chock, genom att ge lån för att upprätthålla nivån på offentliga investeringar (se faktapromemoria 2017/18:FPM141).

Hösten 2018 föreslog Frankrike och Tyskland att ett särskilt budgetinstrument för euroområdet borde inrättas. Den 14 december 2018 gav eurotoppmötet i inkluderande format mandat till eurogruppen att till juni 2019 arbeta fram grundläggande element för ett budgetinstrument för konvergens och konkurrenskraft för euroområdet, och ERMII-länder på frivillig basis (hädanefter BICC, "Budgetary Instrument for Convergence and Competitiveness"). Instrumentet skulle vara en del av EU-budgeten. Det skulle bygga på ett relevant kommissionsförslag, anpassat vid behov, vilket kommissionen sedermera har tolkat som det tidigare föreslagna reformstödsprogrammet i anpassad form. Eurotoppmötet uttalade även att BICC bör vara föremål för strategisk vägledning och kriterier från medlemsstater som har euron som valuta.

I sitt meddelande den 12 juni 2019 om framsteg i fördjupningen av EMU, betonade kommissionen vikten av ett budgetinstrument för konvergens och konkurrenskraft för valutaunionens motståndskraft. Kommissionen indikerade även sin beredskap att presentera en förordning om styrningsramen för ett sådant instrument.

Den 14 juni 2019 nådde eurogruppen i inkluderande format en överenskommelse om grundläggande element för BICC. I överenskommelsen anges att instrumentet bör stödja paket med strukturreformer och investeringar. Deltagande medlemsstater ska bidra med samfinansiering. Stödet från BICC ska betalas ut beroende på reformframsteg och vara föremål för samma makroekonomiska konditionalitet som gäller för EU-budgeten i övrigt. I överenskommelsen anges även att den strategiska vägledningen avseende instrumentet ska ges av medlemsstater som har euron som valuta, samt att arrangemang i detta syfte bör kodifieras i en separat förordning. Därtill fastslås att särskilda arrangemang för medlemsstater som inte har euron som valuta och som inte deltar i instrumentet ska definieras när beslut om finansieringsarrangemangen för BICC fattas. Vissa element ska bli föremål för fortsatt förhandling, bl.a. metoden för att fördela stödet, men även instrumentets finansiella ram.

Eurotoppmötet i inkluderande format den 21 juni 2019 noterade den breda överenskommelsen som nåtts i eurogruppen och uppmanade till fortsatt arbete med utestående frågor. Eurotoppmötet uttalade även att autonomi gällande beslutsförmåga bör säkerställas för medlemsstater som har euron som valuta.

Mot denna bakgrund lade kommissionen den 24 juli 2019 fram det aktuella förslaget om en styrningsram för BICC. Förslaget är begränsat till att behandla styrningsaspekter som rör medlemsstater som har euron som valuta och reglerar därmed inte finansiella aspekter av BICC, eller dess innehåll i övrigt. Förslaget omfattar inte heller styrningsrollen för medlemsstater i växelkursmekanismen ERMII, om dessa medlemsstater väljer att delta. Kommissionen noterar att lämpliga arrangemang för detta bör utvecklas.

1.2 Förslagets innehåll

1.2.1 Motiv till förslaget

På ett generellt plan motiverar kommissionen förslaget med behovet av att medlemsstater i valutaunionen stärker sina ekonomiers motståndskraft genom reformer och investeringar som främjar konvergens och konkurrenskraft i euroområdet som helhet. Specifikt motiveras förslaget av överenskommelsen vid eurotoppmötet i december 2018 om att medlemsstater som har euron som valuta bör utöva den strategiska styrningen av BICC.

Förslaget syftar till att operationalisera dessa medlemsstaters strategiska styrning av instrumentet. Efter diskussion i eurogruppen skulle rådet, med rösträtt endast för de medlemsstater som har euron som valuta, lägga fast den övergripande strategin gällande reformer och investeringar i euroområdet, samt utfärda landspecifik vägledning gällande paket av reformer och investeringar som kan bli föremål för stöd från instrumentet.

En utgångspunkt i förslaget är att styrstrukturen för BICC ska vara samstämmig med, och tidsmässigt anpassad till, den europeiska terminen. Inom den europeiska terminen, som omfattar alla medlemsstater, utfärdar rådet ekonomisk-politiska rekommendationer till var och en av medlemsstaterna. En särskild rekommendation utfärdas även till euroområdet som helhet. Endast medlemsstater som har euron som valuta har rösträtt avseende den sistnämnda rekommendationen.

1.2.2 Utformning av förslaget

Kommissionen föreslår att rådet, på rekommendation av kommissionen och efter diskussion i eurogruppen, årligen ska besluta om en rekommendation med den strategiska inriktningen för prioriteringar avseende reformer och investeringar i euroområdet. Detta skulle ske inom ramen för den befintliga rekommendationen till euroområdet i sin helhet i den europeiska terminen. Kommissionen skulle samtidigt rapportera till rådet om genomförandet av föregående års strategiska inriktning. I enlighet med den aktuella rättsliga grunden skulle endast medlemsstater som har euron som valuta ha rösträtt avseende denna rekommendation.

Därtill föreslår kommissionen att rådet, på rekommendation av kommissionen, årligen ska besluta om landspecifik vägledning avseende målen för reformer och investeringar för respektive medlemsstat som har euron som valuta. Dessa mål ska vara sådana som är relevanta för stöd under BICC. Den landspecifika vägledningen skulle ges i form av en samlad rekommendation som omfattar alla enskilda medlemsstater som har euron som valuta. Endast dessa medlemsstater skulle ha rösträtt avseende rekommendationen.

Kommissionen framhåller att den landspecifika vägledningen ska vara samstämmig med de landspecifika rekommendationer som respektive medlemsstat erhåller inom ramen för den europeiska terminen och som alla medlemsstater röstar om. Den landspecifika vägledningen avseende BICC skulle även beslutas parallellt med de landspecifika rekommendationerna efter diskussion, när så är lämpligt, inom de fördragsfästa kommittéerna.

Den strategiska inriktningen och den landspecifika vägledningen som rådet har beslutat skulle sedan beaktas när respektive medlemsstat som har euron som valuta, på frivillig basis, ansöker om stöd för paket av reformer och investeringar inom BICC.

Rekommendationen med landspecifik vägledning föreslås vidare kunna fastställa om en medlemsstat genomgår en svår ekonomisk nedgång. Om så är fallet kan det föranleda en anpassning nedåt av andelen av den totala kostnaden av ett reform- och investeringspaket som medlemsstaten på egen hand ska finansiera som komplement till stödet inom BICC.

Förslaget etablerar även ramar för en dialog mellan Europaparlamentet, rådet, kommissionen och eurogruppen. Det föreslås att den berörda

kommittén i Europaparlamentet kan bjuda in rådets ordförande, kommissionen och, när så är lämpligt, ordföranden i eurogruppen, för att diskutera åtgärder som vidtagits med anledning av förordningen.

Det föreslås även att kommissionen, senast vid utgången av år 2023 och vart fjärde år därefter, ska publicera en rapport om tillämpningen av förordningen och dess effektivitet.

1.2.3 Relaterat förslag

Kommissionen framhåller att förslaget till styrningsram för BICC bör ses parallellt med förslaget till förordning om ett reformstödsprogram i EU:s fleråriga budgetram för perioden 2021-2027. Kommissionen föreslår även att BICC ska ligga inom reformstödsprogrammet.

Reformstödsprogrammet syftar till att tillhandahålla finansiellt och tekniskt stöd till medlemsstaternas genomförande av strukturreformer. Stödet skulle enligt förslaget tillhandahållas genom tre instrument: (i) ett reformverktyg för att tillhandahålla finansiella incitament till medlemsstaternas genomförande av strukturreformer, (ii) ett instrument för tekniskt stöd för att stärka den administrativa kapaciteten i medlemsstaterna, och (iii) en konvergensmekanism för att tillhandahålla finansiellt och tekniskt stöd till medlemsstater som är på väg att gå med i euron. Se faktapromemoria 2017/18 FPM:142 för närmare information.

Den 22 november 2018 överlade regeringen i Finansutskottet om svenska ståndpunkter avseende reformstödsprogrammet.

Det finansiella stöd som kommissionen föreslår som en del av reformstödsprogrammet har utgjort en viktig utgångspunkt för diskussionerna i eurogruppen om hur finansiellt stöd inom BICC kan allokeras, struktureras och följas upp. Förslaget till reformstödsprogram förutses bli anpassat under hösten 2019 i syfte att närmare spegla de överenskommelser om grundläggande element för BICC som nåddes i eurogruppen i juni 2019.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Förslaget bedöms inte ha konsekvenser för svenska regler.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Kommissionen anger att det aktuella förslaget till förordning om en styrningsram för BICC inte kommer att ha några budgetära konsekvenser för EU. Storleken på budgeten för BICC har ännu inte överenskommit.

Kommissionen har inte presenterat en konsekvensanalys, inklusive en jämställdhetsanalys, av förslaget.

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen noterar att förslaget gäller medlemsstater som har euron som valuta och hur dessa medlemsstater kan utöva strategisk styrning av BICC. Utformningen av instrumentet i övrigt kommer att behandlas separat med utgångspunkt i kommissionens förslag till reformstödsprogram. Inte heller finansieringen av BICC är fastställd i nuläget. Samtliga delar av BICC bör vara kända för att en helhetsbedömning av instrumentet ska kunna göras.

Regeringen anser att styrningsramen för BICC, så långt som möjligt, bör överensstämma med existerande EU-processer och förfaranden avseende ekonomisk politik, reformer och investeringar. Det är viktigt ur såväl ett effektivitets- som ett sammanhållningsperspektiv. Ytterligare komplexitet i det ekonomisk-politiska samordningsförfarandet bör undvikas. Regeringen välkomnar därför att kommissionen strävar efter samstämmighet med den europeiska terminen. Rådets och kommissionens roller i den ekonomisk-politiska samordningen ska fullt ut respekteras.

Regeringen menar att reformer och investeringar som kan erhålla stöd via BICC bör vara av hög relevans för valutaunionens funktionssätt. Styrningsramen bör bidra till att så blir fallet.

Regeringen noterar att förslaget operationaliserar den av eurotoppmötet fastställda principen om att medlemsstater som har euron som valuta ska svara för instrumentets strategiska inriktning. Mot den bakgrunden anser regeringen att dessa medlemsstater också bör bära de budgetära konsekvenserna av BICC och kommer fortsatt att verka för detta i de vidare förhandlingarna om BICC.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas ståndpunkter avseende det aktuella förslaget är inte kända. Mer generellt har Frankrike varit pådrivande för en särskild budget för euroområdet, medan särskilt Nederländerna har varit skeptisk, i synnerhet till att en sådan budget skulle ha stabiliseringspolitiskt syfte.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentets ståndpunkt är inte känd.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har inte remissbehandlats.

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Förslaget baseras på artikel 136 (1)(b) i kombination med artikel 121(6) i EUF. Beslut fattas enligt ordinarie lagstiftningsprocedur. Endast medlemsstater som har euron som valuta har rösträtt avseende förslaget.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionen hänvisar till den fördragsfästa principen om att medlemsstaterna ska betrakta den ekonomiska politiken som en fråga av gemensamt intresse och samordna denna sinsemellan. Enligt kommissionen är den strategiska styrningen av ett instrument som främjar konvergens och konkurrenskraft i euroområdet som helhet något som bäst åstadkoms på EU-nivå. Kommissionen konstaterar vidare att förslaget endast syftar till att möjliggöra styrning av ett instrument genom icke-rättsligt bindande vägledning till berörda medlemsstater. Det är upp till medlemsstaterna som har euron som valuta att själva välja om paket med strukturreformer och investeringar ska läggas fram och genomföras med stöd av instrumentet. Detta följer av principen om att genomförandet av reformer och investeringar är ett nationellt ansvar.

Regeringen delar kommissionens bedömning och anser inte att förslaget strider mot subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Diskussioner väntas inledas i rådet under hösten 2019.

Ansvarigt utskott i Europaparlamentet är utskottet för ekonomi och valutafrågor. Tidsplan är ännu inte känd.

4.2 Fackuttryck/termer

ERMII icke euroländer som ansluter sig till ERMII binder sin växelkurs till euron. Växelkursen tillåts fluktuera max 15 procent, eller mindre om medlemsstaten själv väljer det. En medlemsstat ska vara ansluten till ERMII i minst två år innan euromedlemskap kan bli aktuellt.