



Paket med förslag om fullbordande av EMU 2017/18:FPM38

Finansdepartementet

2018-01-08

Dokumentbeteckning

COM (2017) 821

Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, Europeiska rådet, rådet och Europeiska centralbanken - Ytterligare steg mot fullbordandet av Ekonomiska och monetära unionen: en färdplan

COM (2017) 827

Förslag till rådets förordning om inrättande av Europeiska valutafonden

COM (2017) 824

Förslag till rådets direktiv om fastställande av bestämmelser för att stärka det finanspolitiska ansvarstagandet och den medelfristiga budgetpolitiska inriktningen i medlemsstaterna

COM (2017) 822

Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, Europeiska rådet, rådet och Europeiska centralbanken - Nya budgetinstrument för ett stabilt euroområde inom unionens ram

COM (2017) 826

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1303/2013 av den 17 december 2013 om fastställande av gemensamma bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden, Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling och Europeiska havs- och fiskerifonden, om fastställande av allmänna bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden och Europeiska havs- och fiskerifonden samt om upphävande av rådets förordning (EG) nr 1083/2006 vad gäller stöd till strukturreformer i medlemsstaterna

COM (2017) 825

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU) 2017/825 för att öka finansieringsramen för stödprogrammet för

COM (2017) 823

Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, Europeiska rådet, rådet och Europeiska centralbanken om en europeisk ekonomi- och finansminister

Tidigare faktrapromemorior i ärendet:

2014/15:FPM44, 2016/17:FPM102, 2016/17:FPM117

Sammanfattning

Kommissionen har lagt fram ett paket med förslag i syfte att fullborda den ekonomiska och monetära unionen (EMU). Paketet består av (1) ett övergripande meddelande, (2) ett lagstiftningsförslag om en europeisk valutafond, (3) ett lagstiftningsförslag om att överföra det mellanstatliga fördraget om stabilitet, samordning och styrning (Finanspakten) till EU:s rättsliga ram, (4) ett meddelande med två tillhörande lagförslag om nya budgetinstrument för ett stabilt euroområde samt (5) ett meddelande om en europeisk ekonomi- och finansminister.

I det övergripande meddelandet anvisas en färdplan fram till 2025 med en rad komponenter. En del förslag är kända sedan tidigare, en del presenteras i det nu aktuella paketet och en del ska konkretiseras senare. En hög prioritet, enligt kommissionen, är att färdigställa bankunionen och kapitalmarknadsunionen. De flesta beslut bör enligt kommissionen vara fattade före nästa val till Europaparlamentet.

Ett förslag handlar om att utveckla den mellanstatliga Europeiska Stabilitetsmekanismen (ESM) – som avser euroområdet – till vad som benämns en Europeisk Valutafond (EMF) inom EU:s rättsliga ram. I sak skulle EMF i hög grad vara lik ESM. EMS:s kapital skulle oförändrat överföras till EMF. Stödinstrumenten skulle vara desamma. Skillnader skulle vara att beslut i högre grad kan tas med kvalificerad majoritet, att en finansiell säkerhetsmekanism inom bankunionen knyts till EMF samt att kopplingen till IMF försvagas

Det finns ett åtagande i fördraget om stabilitet, samordning och styrning att överföra substansen i detta mellanstatliga fördrag till EU:s rättsliga ram. Kommissionen föreslår nu med ett direktivförslag en sådan förändring. Förslaget ålägger euroländerna att i sina budgetramverk ha ett medelfristigt budgetmål och en automatisk korrigeringsmekanism i enlighet med vissa krav. Medlemsstater som inte har euron som valuta kan frivilligt låta sig bindas av direktivet.

Kommissionen föreslår flera nya budgetinstrument inom EU-budgeten för stabilitet i euroområdet. Instrumenten består av (a) stöd för strukture reformer; (b) en s.k. konvergensfacilitet för att stödja medlemsstater som är på väg att införa euron, och som endast kan aktualiseras på begäran av berörd medlemsstat; (c) en stabiliseringsfunktion som ska bidra till att upprätthålla

offentliga investeringar i händelse av en asymmetrisk chock (avser euroländerna med möjlighet för icke euroländer att delta).

2017/18:FPM38

Ytterligare ett förslag är att inrätta en europeisk ekonomi- och finansminister. En sådan person skulle vara vice ordförande i kommissionen, ordförande i eurogruppen och i guvernörsrådet i EMF samt företräda euroområdet internationellt.

Regeringen hänvisar till ståndpunkter i tidigare fakta-PM och överläggningar med Finansutskottet i september 2017. Det nu aktuella paketet är omfattande och det innehåller förslag som regeringen är positiv till och andra förslag som regeringen bedömer att det finns anledning att vara skeptisk eller negativ till.

Regeringen är öppen för att diskutera en överföring av ESM från dess mellanstatliga ram till EU:s rättsliga ram i form av en europeisk valutafond. En finansiell säkerhetsmekanism inom bankunionen kan knytas till ESM eller EMF.

När det gäller en överföring av substansen i fördraget om stabilitet, samordning och styrning (Finanspakten) till EU:s rättsliga ram, anser regeringen att kommissionens förslag är en bra bas att arbeta utifrån. Det är viktigt att medlemsstaterna som inte har euron som valuta, liksom nu, endast binds av reglerna om de frivilligt förklarar sin avsikt till det.

Angående nya budgetinstrument, anser regeringen att det finns fördelar med att kommissionens lägger förslag inom EU-budgetens ram. Det är dock viktigt att i relevanta fall avgränsa betalningsansvaret för icke-euroländer. Främjande av strukturreformer är ett angeläget syfte, men det bör ske på ett sådant sätt att medlemsstaternas ägarskap upprätthålls. Ett nytt konvergensinstrument för medlemsstater som är på väg att införa euron kan vara ändamålsenligt, men viktigt är, som kommissionen föreslår, att det endast aktualiseras på berörd medlemsstats begäran. Regeringen anser att en central makroekonomisk stabiliseringsfunktion har problematiska aspekter.

Regeringen ser kritiskt på förslaget om en europeisk ekonomi- och finansminister. Det innebär en sammanblandning av roller och det kan innebära en centralisering som regeringen är negativ till.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Flera rapporter med initiativ och förslag till reformering av EMU har lagts fram under de senaste åren. I slutet av 2012 lade Europeiska rådets ordförande fram en rapport i ämnet. Vid samma tid lade kommissionen fram meddelandet En plan för en verklig ekonomisk och monetär union (2012/13:FPM57, 2012/13:FiU29). År 2015 framlades rapporten Färdigställandet av EU:s ekonomiska och monetära union, ofta kallad de fem

ordförandenas rapport (2014/15:FPM44, 2015/16:FiU13). Där aviserades en uppföljande vitbok. Efter den brittiska folkomröstningen 2016 ändrade kommissionen sin plan och valde istället att utarbeta underlag för en bredare diskussion om EU:s framtid. I mars 2017 lade kommissionen fram en vitbok om EU:s framtid där fem diskussionsunderlag aviserades, varav EMU och EU:s framtida finanser är två (2016/17:FPM81). I de två diskussionsunderlagen presenteras förslag till fortsatt reformering av EMU, vilka i stort bygger vidare på förslag från de fem ordförandenas rapport (2016/17:FPM102, 2016/17:FPM117, 2017/18:FiU17, 2017/18:FiU18). Regeringen har anordnat sakråd med intressenter och expertis om underlagen. En överläggning med Finansutskottet ägde rum i september 2017.

Stats- och regeringscheferna för EU 27 uttalade sig för ett fullbordande av EMU i den så kallade Romförklaringen den 25 mars 2017. Kommissionens ordförande aviserade att konkreta förslag till reformering av EMU skulle läggas fram i december i sitt årliga tal om läget i unionen den 13 september 2017. I oktober presenterade Europeiska rådets ordförande en agenda för stats- och regeringschefernas arbete de kommande två åren. Det aktuella paketet med förslag lades fram den 6 december 2017.

1.2 Förslagets innehåll

1.2.1 Ytterligare steg mot fullbordandet av EMU

Kommissionen konstaterar i sitt övergripande meddelande att Europa nu genomgår en stadig återhämtning. Det ekonomiska och politiska läget sägs utgöra ett bra tillfälle för att fortsätta arbetet med att fullborda EMU och åtgärda de institutionella svagheter som exponerades under krisåren.

Förslagen som läggs fram inom ramen för meddelandet bygger vidare på steg som redan har tagits och är en del av ett bredare arbete för att fullborda EMU. Kommissionen påminner om den färdplan som presenterades i diskussionsunderlaget om ett fördjupat EMU, med sikte på att fullborda EMU till 2025. Färdplanen omfattar förslag inom de tre övergripande byggstenarna för EMU: 1) finansiell union, 2) ekonomisk- och finanspolitisk union, och 3) demokratiskt ansvarsutkrävande och stärkt styrning. Kommissionen föreslår en tidsplan för de kommande 18 månaderna.

Under 2018 föreslås att bankunionen fullbordas, med beslut om riskreducerande åtgärder för banksektorn, en gemensam insättningsgarantiförsäkring och en finansiell säkerhetsmekanism för den gemensamma resolutionsfonden. Kommissionen ska lägga fram förslag till ett ramverk för att skapa ett värdepapper med euroländernas statsobligationer som underliggande tillgångar vilket benämns europeisk säker tillgång. Förslagen om förändringar avseende stödprogrammet för strukturreformer och om de gemensamma bestämmelserna för sammanhållningspolitiken bör antas. Dialogen mellan Europaparlamentet och kommissionen bör

formaliseras. Budgetförslagen som skisseras i meddelandet bör konkretiseras inom ramen för den kommande fleråriga budgetramen: ett verktyg för att stödja strukturreformer, en konvergensfacilitet för medlemsstater som är på väg in i euron och en stabiliseringsfunktion.

Under 2018 föreslår kommissionen att överenskommelse nås om den gemensamma finansiella säkerhetsmekanismen och att lagstiftningen om den gemensamma insättningsgarantiförsäkringen ska antas. Alla utestående förslag inom ramen för kapitalmarknadsunionen bör vara färdigställda till mitten av 2019. Beslut bör till dess även fattas om inrättandet av en europeisk valutafond (EMF), om införlivandet av Finanspakten i EU:s rättsliga ram och om en enhetlig representation för euroområdet i IMF. En gemensam förståelse bör nås om att inrätta en europeisk ekonomi- och finansminister. Slutsatser bör nås om förslagen som rör EMU inom ramen för den fleråriga budgetramen.

För perioden 2019 – 2025 föreslår kommissionen ytterligare åtgärder. Det handlar om att inrätta ett finansdepartement för euroområdet, skapa en fullt utvecklad roll för en europeisk ekonomi- och finansminister, införa ett värdepapper baserat på statsobligationer, ändra den regelmässiga behandlingen av bankers innehav av statsobligationer, inrätta en stabiliseringsfunktion och förenkla stabilitets- och tillväxtpaktens regler.

Kommissionen framhåller att euron är den gemensamma valutan för EU. Euroområdet bör därför utformas för, och med inblandning av, de medlemsstater som enligt kommissionen förväntas att införa euron i framtiden. Ett starkt och stabilt euroområde är viktigt för alla medlemsstater och för EU som helhet till följd av EU:s ekonomiska och politiska integration, där den inre marknaden utgör en kärna. De förslag som kommissionen lägger fram berör därför både euro- och icke-euroländers behov och intressen.

1.2.2 Europeisk valutafond

Kommissionen föreslår att en europeisk valutafond (EMF) inrättas inom EU:s rättsliga och institutionella ram. Förslaget om EMF bygger på den existerande Europeiska Stabilitetsmekanismen (ESM), som inrättades 2012 genom ett mellanstatligt avtal med de medlemsstater som har euron som valuta som parter. EMF skulle enligt förslaget fortsätta att spela den roll som ESM idag spelar, det vill säga att ge finansiellt stöd till medlemsstater med betalningsbalansproblem. Kommissionen föreslår att en EMF i stor utsträckning tar över de bestämmelser som gäller för ESM.

Kommissionen föreslår dock vissa förändringar i sak. En betydande förändring är att EMF skulle tillhandahålla en finansiell säkerhetsmekanism till resolutionsfonden inom bankunionen. En sådan mekanism är avsedd för det fall att resolutionsfondens resurser blir uttömda. Kommissionen föreslår att ESM inrättar en kreditlina på 60 miljarder euro till resolutionsfonden. Bankunionen är öppen på frivillig bas för de medlemsstater som inte har

euron som valuta. För det fall att sådana medlemsstater deltar i bankunionen skulle enligt förslaget parallella bilaterala kreditlinor till förmån för resolutionsfonden inrättas. Kommissionen anger i sitt förslag arrangemang med syfte att nå likvärdig behandling för dessa medlemsstater vad gäller beslutsinflytande och i finansiellt hänseende.

Det finns i förslaget även andra förändringar jämfört med dagens ESM. Beslut skulle i hög grad fattas genom förstärkt kvalificerad majoritet på så vis att 80 eller 85 procent av de med ECB:s kapitalnyckel vägda rösterna i de flesta fall räcker för beslut. Idag krävs i de allra flesta fall enhällighet. På så vis, menar kommissionen, skulle beslut om att bevilja och utbetala stöd kunna fattas mera effektivt. Kommissionen föreslår en direkt referens till artikel 152 i EUF-fördraget för att markera att EMF inte skulle inverka på arbetsmarknadsparternas rättigheter till kollektivavtal.

EMF skulle spela en större roll än dagens ESM när det gäller att utforma och övervaka ekonomiska anpassningsprogram som knyts till det finansiella stödet. EMF skulle få möjlighet att i framtiden utveckla nya finansiella stödinstrument, såsom en makroekonomisk stabiliseringsfunktion.

När det gäller övervakning av det finanspolitiska regelverket i övrigt skulle rådet och kommissionen behålla sina nuvarande befogenheter.

I EMS:s stadgar anges att IMF:s aktiva deltagande i stödprogram ska eftersträvas. De förslagna EMF-stadgarna nämner inte IMF explicit men ger utrymme för samarbete med internationella organisationer eller andra organ med speciellt ansvar på områden som är relaterade till EMF:s verksamhet.

Kommissionen anger tre skäl för att övergå från en mellanstatlig ram till EU:s rättsliga och institutionella ram: bättre sammanhållning, större effektivitet och bättre möjligheter till demokratiskt ansvarsutkrävande.

1.2.3 Införlivande av Finanspakten i EU:s rättsliga ram

Enligt artikel 16 i det mellanstatliga fördraget om stabilitet, samordning och styrning inom ekonomiska och monetära unionen (SSS-fördraget) ska åtgärder vidtas för att införliva innehållet i fördraget i EU:s rättsliga ram inom fem år från fördragets ikraftträdande. Kommissionen föreslår nu att så sker vad gäller SSS-fördragets viktigaste del, den så kallade Finanspakten.

SSS-fördraget ratificerades av Sverige och 25 andra medlemsstater. Sverige valde att inte låta binda sig till dess bestämmelser, vilket var möjligt för icke-euroländer som ratificerade fördraget.

Kommissionens förslag innebär inte en exakt överföring av SSS-fördragets regler om Finanspakten. Förslagets syfte är dock enligt kommissionen detsamma som Finanspakten, nämligen att stärka budgetdisciplinen på nationell nivå i medlemsstaterna. För att upprätthålla sunda och hållbara offentliga finanser ska medlemsstaterna införa ett finanspolitiskt ramverk av bindande karaktär i den nationella rättsordningen med följande inslag:

- Ett medelfristigt budgetmål uttryckt i termer av strukturellt sparande. Målet ska säkerställa att skuldkvoten inte överstiger EUF-fördragets referensvärde på 60 procent av BNP. Om skulderna ligger på en högre nivå ska målet säkerställa att skuldkvoten minskar och konvergerar mot referensvärdet i lämplig takt.
- En medelfristig bana för de offentliga utgifternas ökning som överensstämmer med det medelfristiga budgetmålet och som ska följas i alla årliga budgetar.
- En automatisk korrigeringsmekanism som ska verka om betydande avvikelser från anpassningsbanan mot det medelfristiga budgetmålet skulle föreligga.

Ett finanspolitiskt ramverk med dessa inslag har likheter med den nuvarande utformningen av stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande del.

Efterlevnaden av det finanspolitiska ramverket ska enligt förslaget bedömas av ett oberoende nationellt organ, motsvarande ett finanspolitiskt råd. Budgetmyndigheterna i medlemsstaterna föreslås följa respektive finanspolitiskt råds rekommendationer eller offentligt motivera sitt beslut att inte följa dem.

Direktivförslaget har i princip samma konstruktion som SSS-fördraget vad gäller medlemsstater vars valuta inte är euron. Dessa medlemsstater skulle bli bundna av direktivet endast om de förklarar sin avsikt att låta sig bindas av det. Medlemsstater som i framtiden inför euron kommer att bli bundna av direktivet.

Kommissionen anger att övriga delar av SSS-fördraget som inte omfattas av nuvarande förslag ska fortsätta att vara gällande för de fördragsslutande parterna. Bland dessa finns tillämpningen av s.k. omvänd kvalificerad majoritet vid beslut rörande förfarandet vid alltför stora underskott.

Kommissionen framhåller att förslaget skulle bidra till att stärka den demokratiska legitimiteten och leda till bättre konsistens med det rättsliga ramverket för den ekonomiska styrningen i EU. Kommissionen framhåller även att förslaget inte ändrar reglerna i Stabilitets- och tillväxtpakten.

1.2.4 Nya budgetinstrument för ett stabilt euroområde

Kommissionen föreslår eller aviserar flera nya budgetära instrument för stabilitet i euroområdet inom ramen för EU:s ramverk. Förslagen riktar sig antingen till alla medlemsstater, främst till medlemsstater som har euron som valuta, eller till medlemsstater som är på väg att ansluta sig till euron. Kommissionen har valt att samla förslagen inom EU:s finansiella ramverk, bl.a. i syfte att värna EU:s sammanhållning. Därmed väljer kommissionen att inte föreslå en separat budget för eurozonen.

Kommissionen framhåller att de föreslagna instrumenten syftar till att hantera tre sammankopplade utmaningar som EMU bedöms stå inför,

nämligen att i) stödja genomförandet av strukturreformer i medlemsstaterna för att främja konvergens och motståndskraft ii) stödja euroländernas förmåga att hantera snabba ekonomiska förändringar och stabilisera ekonomin vid asymmetriska chocker, iii) bryta kopplingen mellan banker och nationella offentliga finanser, minska systemriskerna i banksektorn och förstärka förmågan att hantera eventuella stora bankkriser (berör förslaget om att knyta en finansiell säkerhetsmekanism till EMF, enligt ovan).

Förslagen har två tidsperspektiv: några förslag avser perioden 2018–2020 och några förslag perioden efter 2020. Förslagen som avser perioden efter 2020 kommer att utvecklas och presenteras i samband med kommissionens förslag om nästa fleråriga budgetram, vilket väntas i maj 2018.

Stöd till strukturreformer i medlemsstaterna

På kort sikt föreslår kommissionen att finansieringsramen för det nuvarande programmet för tekniskt stöd till strukturreformer i medlemsstaterna, vilket inrättades 2017 (2015/2016: FPM29), utökas från ca 143 miljoner euro till ca 300 miljoner euro för åren 2019–2020. Syftet är att kunna möta en stark efterfrågan från medlemsstaterna på detta tekniska stöd. Kommissionen aviserar även förslag om en uppföljning av det nuvarande programmet efter 2020.

Kommissionen föreslår vidare att ändringar görs i de gemensamma bestämmelserna för de europeiska struktur- och investeringsfonderna (ESI-fonderna). Syftet är att ge medlemsstaterna ökad flexibilitet i användningen av den s.k. resultatreserven inom fonderna. Förändringen innebär att medlemsstaterna på frivillig grund kan använda hela eller delar av resultatreserven för att stödja genomförandet av reformer och inte enbart enskilda projekt. Reformerna ska, enligt förslaget, definieras av medlemsstaterna och fastställas och övervakas i nationella reformprogram inom ramen för den europeiska planeringsterminen.

Baserat på erfarenheterna av denna förändring, avser kommissionen att inför nästa fleråriga budgetram återkomma med förslag om ett särskilt verktyg för att stödja reformpaket som medlemsstaterna åtar sig inom ramen för nationella reformprogram.

Stöd till reformer i medlemsstater som är på väg in i euron

Kommissionen framhåller att stödprogrammet för strukturreformer bidrar till att stödja reformer i medlemsstater som är på väg att ansluta sig till euron. På kort sikt föreslår kommissionen därför att målen för programmet vidgas med denna aspekt. Ett särskilt arbete föreslås inom ramen för programmet i syfte att stödja reformåtaganden i de medlemsstater som är på väg att ansluta sig till euron. Deltagande i detta arrangemang skulle vara frivilligt.

För perioden efter 2020 aviserar kommissionen ett förslag om en särskild konvergensfacilitet för att stödja medlemsstaters förberedelser för deltagande i valutaunionen, i de fall sådant stöd efterfrågas av enskilda medlemsstater.

Stabiliseringsfunktion

Kommissionen aviserar inför nästa fleråriga budgetram förslag om att inrätta en stabiliseringsfunktion. Syftet ska vara att snabbt kunna stödja medlemsstater som drabbas av asymmetriska ekonomiska chocker. Kommissionen redovisar ett antal kriterier som en sådan stabiliseringsfunktion bör uppfylla, bl.a. att den ska bidra till en sund finanspolitik och minimera risken för snedvridande incitament.

I nuläget förutser kommissionen att ett förslag om en stabiliseringsfunktion skulle inriktas på att upprätthålla investeringsnivåer i de medlemsstater som drabbas av asymmetriska chocker. Det skulle bygga på en kombination av finansieringskällor, huvudsakligen lån och gåvomedel via EU-budgeten. Ingen specifik volym anges, men kommissionen framhåller att uppskattningar tyder på att en stabiliseringsfunktion bör medge nettobetalingar på i storleksordningen 1 procent av BNP för att vara effektiv i euroområdet. Stabiliseringsfunktionen skulle vara avsedd för euroländerna, men stå öppen för övriga medlemsstater på frivillig basis. Kommissionen anger att detta förhållande skulle behöva reflekteras i den finansiella konstruktionen för stabiliseringsfunktionen.

1.2.5 Europeisk ekonomi- och finansminister

Kommissionen föreslår inrättandet av en europeisk ekonomi- och finansminister. Ministern föreslås vara både vice ordförande i kommissionen med ansvar för ekonomiska och finansiella frågor och ordförande för eurogruppen. Ministern skulle även vara ordförande i guvernörsstyrelsen i en eventuell framtida EMF. Kommissionen anger att ministrernas främsta uppgifter skulle vara att i) främja EU:s och euroområdets gemensamma intressen och representera dessa externt, ii) stärka samordningen av den ekonomiska politiken, iii) identifiera och verka för en lämplig finanspolitik för euroområdet som helhet, samt iv) övervaka användningen av budgetinstrument för EU och euroområdet, inklusive de nya instrument som föreslås ovan.

Enligt kommissionen skulle inrättandet av en ekonomi- och finansministerpost bidra till förbättrat ansvarsutkrävande då ministern skulle vara ansvarig inför Europaparlamentet. Kommissionen framhåller vidare att förslaget är förenligt med existerande fördrag.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Förslaget om EMF bedöms inte ha konsekvenser för svenska regler.

Förslaget om att införliva Finanspakten i EU:s rättsliga ram bedöms inte ha konsekvenser för svenska regler i nuläget. Även om förslaget innehåller liknande svenska finanspolitiska ramverket en del, skulle en ändring av budgetlagen ändå vara nödvändig för full överensstämmelse med förslaget om Sverige i framtiden skulle välja att binda sig.

Förslagen om nya budgetära instrument bedöms i nuläget inte ha konsekvenser för svenska regler.

Förslaget om en europeisk ekonomi- och finansminister bedöms i nuläget inte ha konsekvenser för svenska regler.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Förslaget om EMF har enligt kommissionen inte några budgetära effekter, eftersom EMF skulle överta ESM:s kapital med fordringar och skulder. EU-budgeten skulle inte beröras. En säkerhetsmekanism inom EMF skulle ha budgetkonsekvenser för Sverige vid ett eventuellt framtida deltagande i bankunionen genom att en parallell bilateral kreditlina skulle behöva upprättas.

Förslaget om att öka finansieringsramen för det nuvarande stödprogrammet för strukturreformer i medlemsstaterna till 300 miljoner euro skulle enligt kommissionen finansieras dels genom att använda 80 miljoner från det s.k. flexibilitetsinstrumentet inom nuvarande fleråriga budgetram, dels genom att erbjuda medlemsstaterna möjligheten att överföra delar av sina resurser för tekniskt stöd i de europeiska struktur- och investeringsfonderna (ESI-fonderna) till programmet för stöd till strukturreformer vilket, enligt kommissionens uppskattning, kan innebära ytterligare ca 60 miljoner euro. Ett eventuellt utnyttjande av det s.k. flexibilitetsinstrumentet kan innebära ökade utgifter (jämfört med vad som annars varit fallet).

Förslaget om att ändra i de gemensamma bestämmelserna för ESI-fonderna, i syfte att ge medlemsstaterna ökad flexibilitet i användningen av den s.k. resultatreserven, har enligt kommissionen inga budgetära konsekvenser. Ingen förändring föreslås av de högsta stöd från ESI-fonderna som föreskrivs i de operativa programmen för programperioden 2014–2020.

Flera förslag till nya budgetinstrument som kommissionen aviserar kommer att utvecklas och presenteras i ett senare skede. Det rör förslagen om ett särskilt verktyg för att stödja reformpaket som medlemsstaterna åtar sig inom ramen för nationella reformprogram, uppföljning av stödprogrammet för strukturreformer, en särskild konvergensfacilitet för förberedelser för deltagande i valutaunionen, samt en stabiliseringsfunktion. De budgetära konsekvenserna av dessa förslag är därför ännu okända.

Förslaget om att införliva Finanspakten i EU:s rättsliga ram har inga budgetära konsekvenser eftersom Sverige inte skulle bindas av reglerna.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Stora delar av de nu aktuella förslagen återfinns även i diskussionsunderlaget om EMU och i de fem ordförandenas rapport. Därför är det som regeringen angav som ståndpunkter i faktapromemorior om dessa fortsatt aktuellt i relevanta delar. De ståndpunkterna var föremål för en överläggning med Finansutskottet den 26 september 2017.

Färdplan för fullbordande av EMU. Färdplanen skulle innebära stora förändringar om den förverkligas fullt ut. Förslagen är av varierande karaktär och regeringen är positiv till en del förslag och negativ eller skeptisk till en del andra förslag. I enlighet med vad regeringen tidigare har framhållit, har Sverige ett starkt intresse av ett välfungerande EMU. Utgångspunkter för regeringen är att sammanhållningen bland EU:s samtliga medlemsstater värnas och att inflytandet över beslut som påverkar det egna landet inte minskar. Regeringen är skeptisk till förslag som går i en starkt centraliserande riktning. EMU:s funktionssätt kan förbättras betydligt om medlemsstaterna i euroområdet för en ekonomisk politik som är förenlig med att de har euron som valuta. Det innebär att de vidtar ekonomiska reformer och respekterar de finanspolitiska reglerna för att bygga upp nationella buffertar och förbättra motståndskraften mot framtida kriser. Medlemsstaterna ska ha ansvar för den ekonomiska politiken och ta ansvar för dess konsekvenser. Riskreduktion är viktigt. Prioritet bör ges åt att genomföra de åtgärder som redan har påbörjats. En hög prioritet i det kortare tidsperspektivet bör vara att förverkliga bankunionen och kapitalmarknadsunionen. En del andra förslag som aviseras på längre sikt och som endast skisseras vagg av kommissionen, kan vara problematiska.

Europeisk valutafond. En stabilitetsmekanism för euroområdet har fått stöd av regering och riksdag i samband med godkännandet av den fördragsändring som föregick inrättandet av ESM (prop. 2011/12:66, FiU2011/12:40, rskr 236). En effektiv stabilitetsmekanism för euroområdet är av stor vikt för hela EU:s finansiella stabilitet. Regeringen konstaterar att det i praktiken är euroländerna som beslutar om ESM ska vara fortsatt mellanstatligt eller överförs till EU:s rättsliga ram. Regeringen är öppen för att diskutera en sådan överföring. EU:s sammanhållning och Sveriges inflytande behöver bevakas vid en sådan institutionell förändring.

Regeringen är positiv till att knyta en finansiell säkerhetsmekanism för resolutionsfonden till EMF. Det är därvidlag viktigt att säkra likvärdig behandling av icke-euroländer som deltar i bankunionen.

Regeringen noterar att de föreslagna EMF-stadgarna inte explicit nämner att IMF:s aktiva deltagande i stödprogram ska sökas men ger rätt till EMF att samarbeta med internationella organisationer. Regeringen ser positivt på sådant samarbete, särskilt med IMF.

SSS-fördraget och Finanspakten. Regeringen anser att sunda offentliga finanser på såväl nationell som EU-nivå lägger grunden för en stabil ekonomisk utveckling och är därför positiv till förslag som främjar detta. Regeringen anser att det yttersta ansvaret för att säkerställa hållbara offentliga finanser ligger på nationell nivå, och ser därför positivt på förslag som syftar till att förstärka de nationella finanspolitiska ramverken i EU:s medlemsstater.

Det är viktigt att förslaget inte innebär någon ändring i sak när det gäller rättsliga förpliktelser för medlemsstater som inte har euron som valuta. Sådana medlemsstater ska enligt förslaget endast kunna bindas av direktivet på frivillig basis. Detta speglar en svensk utgångspunkt när SSS-fördraget förhandlades (prop. 2012/13:39).

Regeringen konstaterar att ett införlivande av innehållet i SSS-fördraget i EU:s rättsliga ram är ett redan överenskommet åtagande och att kommissionens förslag utgör en bra bas att arbeta utifrån.

Nya budgetinstrument. Regeringen kan konstatera att budgetförslagen berör olika grupper av medlemsstater i varierande grad och att kommissionen valt att samla förslagen inom EU:s finansiella ramverk. Det kan bidra till att främja sammanhållning, ändamålsenlighet och effektivitet. Generellt kommer regeringen att verka för att ramen för EU-budgeten begränsas, i enlighet med målsättningarna för förhandlingarna om nästa fleråriga budgetram, och för att icke-euroländer inte ska få bära kostnader för kris- och stabiliseringsåtgärder som enbart rör euroområdet.

Regeringen välkomnar att kommissionen lägger vikt vid åtgärder som kan bidra till att främja genomförandet av strukturreformer, särskilt genom tekniskt stöd. Samtidigt är det viktigt att nya instrument utformas på ett sätt som säkerställer ett tydligt nationellt ansvar och ägarskap för den ekonomiska politiken.

För ett väl fungerande EMU och för EU som helhet är det viktigt att de medlemsstater som är på väg in i valutaunionen är väl förberedda och genomför reformer för ökad ekonomisk konvergens, stabilitet och motståndskraft. Erfarenheterna från eurokrisen understryker vikten av detta. Det kan därför finnas skäl att diskutera lämpligt tekniskt stöd för de medlemsstater som är på väg att ansluta sig till euron. Regeringen betonar att sådana stöd endast ska kunna aktualiseras på medlemsstatens egen begäran.

Regeringen anser att en central stabiliseringsfunktion har vissa problematiska aspekter. I enlighet med vad regeringen tidigare framhållit finns bland annat risk för att en sådan funktion föranleder stabiliseringsstöd av mer bestående snarare än tillfällig karaktär. Det åligger framför allt medlemsstaterna att

bygga upp sin förmåga att förebygga och hantera ekonomiska chocker. I de fortsatta diskussionerna är det viktigt att överväga hur kommissionens förslag skulle påverka incitament och finansieringsansvar, samt på vilka sätt det faktiskt skulle bidra till stabilitet och långsiktig tillväxt. Regeringen noterar att kommissionen föreslår att funktionen ska vara avsedd för euroländerna och öppen för övriga medlemsstater på frivillig basis.

Europeisk ekonomi- och finansminister. Regeringen ser kritiskt på förslaget att inrätta en europeisk ekonomi- och finansminister. Förslaget innebär en sammanblandning av de institutionella roller som kommissionen och rådet har. Det innebär även en centralisering som regeringen anser skulle vara problematisk. Hur stora effekterna av en sådan institutionell förändring skulle bli är dock beroende av andra föreslagna eller aviserade förändringar, som inrättandet av en EMF, en central stabiliseringsfunktion och ett finansdepartement för euroområdet.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas ståndpunkter är inte kända. Av tidigare diskussioner har framkommit en grundläggande skillnad mellan en grupp medlemsstater som betonar medlemsstaternas ansvar och som ser skeptiskt på arrangemang för riskdelning. En annan grupp medlemsstater menar att arrangemang för riskdelning är viktiga för euroområdets motståndskraft och de är positiva till olika institutionella förändringar.

Det finns starkt stöd bland medlemsstaterna för att arbeta vidare med bankunionen och kapitalmarknadsunionen, även om det finns olika uppfattningar om delförslag och kring huruvida åtgärder för riskreducering ska föregå åtgärder för riskdelning eller om dessa ska genomföras parallellt. Det finns brett stöd för att utveckla ESM, men många euroländer vill behålla nuvarande mellanstatliga ram. Vad gäller det finanspolitiska regelverket finns en del medlemsstater som gärna ser en större roll för marknadssignaler som incitament för en ansvarsfull finanspolitik. Meningarna är delade om behovet av en makroekonomisk stabiliseringsfunktion.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentet ser kritiskt på mellanstatliga arrangemang som det anser vara sämre för demokratisk legitimitet och ansvarsutkrävande (2014/2249(INI)). Parlamentet förespråkar därför att ESM införlivas i EU-rättens ram. Europaparlamentet anser att SSS-fördragets substans måste införlivas i EU-rättens ram så att styrningen av EMU sker inom EU:s institutionella ramar. Enligt Europaparlamentet behövs detta för att säkerställa EMU:s demokratiska legitimitet.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslagen har inte remissbehandlats.

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

För förslaget om EMF anger kommissionen som rättslig grund artikel 352 i EUF-fördraget, ibland kallad ”flexibilitetsklausulen”. Beslut fattas enhälligt av EU:s råd (samtliga medlemsstater) efter godkännande av Europaparlamentet. Kommissionen bedömer att artikel 352 i FEUF är den enda möjliga rättsliga grunden för detta förslag och att villkoren för att bruka denna rättsliga grund är uppfyllda. Artikel 352 får användas (1) om det inte finns en specifik rättslig grund; (2) om åtgärden företas inom ramen för EU:s politik och (3) om åtgärden är nödvändig för att nå ett mål i fördraget. Det bör samtidigt konstateras att det är euroländerna som i praktiken beslutar om ESM fortsatt ska baseras på ett mellanstatligt fördrag eller inte.

Förslaget om att införliva substansen i det mellanstatliga SSS-fördraget i EU:s rättsliga ram har enligt kommissionen sin rättsliga grund i artikel 126.14 andra stycket i EUF-fördraget. Beslut fattas med enhällighet av samtliga medlemsstater enligt ett särskilt lagstiftningsförfarande. Europaparlamentet och ECB ska höras.

För förslaget om att förändra programmet för stöd till strukturreformer anges artikel 175 och artikel 197.2 i EUF-fördraget som rättslig grund. Avseende förslaget om att förändra de gemensamma bestämmelserna för ESI-fonderna anges artikel 175 och artikel 177 i EUF-fördraget som rättslig grund. Beslut fattas av rådet och Europaparlamentet enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

När det gäller EMF framhåller kommissionen att instabilitet i enskilda medlemsstater kan hota hela euroområdet finansiella stabilitet. Enskilda medlemsstater kan inte förväntas att alltid själva klara krissituationer. Kommissionen anser sålunda att målet om att säkra euroområdet finansiella stabilitet inte kan nås av medlemsstaterna individuellt. Därför behövs en gemensam lösning i form av EMF/ESM. Kommissionen anser att åtgärden är proportionell och inte går utöver vad som är nödvändigt. Enligt artikel 352 i EUF-fördraget ska kommissionen uppmärksamma de nationella parlamenten på förslag som baseras på denna artikel.

Regeringen anser liksom kommissionen att förslaget om EMF är förenligt med subsidiaritetsprincipen och att det är proportionellt. Erfarenheterna från eurokrisen visar, trots olika befintliga regelverk och mekanismer, att enskilda euroländer kan hamna i en situation där de får svårigheter att fullgöra sina betalningar. En sådan situation är ytterst allvarlig för det berörda landet och den kan även utgöra ett hot mot stabiliteten i euroområdet och EU som helhet och därmed utgöra ett hot också mot svensk ekonomi. En mekanism som ESM eller EMF kan hjälpa det berörda landet att under ordnade former vidta

nödvändiga ekonomisk-politiska åtgärder. Regeringen bedömer att enskilda medlemsstater inte kan uppnå det önskade resultatet om finansiell stabilitet. Huruvida mekanismen som är fallet idag är inrättad på mellanstatlig bas eller inom EU:s rättsliga ram som nu föreslås är inte avgörande för bedömningen av subsidiaritet.

Kommissionen anser, angående Finanspakten, att stärkta finanspolitiska regelverk och medelfristig budgetdisciplin på nationell nivå inte kan uppnås i tillräcklig utsträckning av medlemsstaterna själva och att förslag på EU-nivå därför krävs.

Regeringen håller med kommissionen om att förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen och proportionellt. Erfarenheterna från eurokrisen visar att icke hållbara offentliga finanser i enskilda medlemsstater på ett allvarligt sätt kan hota stabiliteten i euroområdet och hela EU. Även om flera medlemsstater i euroområdet kan förväntas att på egen hand upprätthålla eller införa starka budgetramverk så är det inte givet att alla gör det. Därför är det rimligt med förstärkt lagstiftning på EU-nivå. De ömsesidiga beroendeförhållandena är särskilt stora inom euroområdet och det finns därför skäl att gå längre i åtgärder på EU-nivån där.

Regeringen delar kommissionens bedömning att förslaget om att utöka stödprogrammet för strukturreformer och anpassa dess generella mål är förenligt med subsidiaritetsprincipen och är proportionellt. Målen bedöms inte kunna nås av medlemsstaterna individuellt och har ett europeiskt mervärde. Medlemsstaternas höga utnyttjande av programmet tyder på behov av tekniskt stöd för att främja genomförandet av strukturreformer, samt att uppnå varaktig konvergens i medlemsstaterna utanför euroområdet. EU bedöms ha bättre förutsättningar än medlemsstaterna individuellt att kartlägga, mobilisera och samordna den sakkunskapen och främja utbyte av goda exempel. Av betydelse är vidare att det stöd som erbjuds kommer att grundas på en begäran från medlemsstaten själv, och att omfattningen av stödet kommer att fastställas av kommissionen och den berörda medlemsstaten tillsammans.

Regeringen instämmer i kommissionens bedömning att förslaget om en ändring av de gemensamma bestämmelserna för ESI-fonderna är förenligt med subsidiaritetsprincipen och är proportionellt. Förslaget syftar till att genom sammanhållningspolitiken ge stöd till vissa medlemsstater som väljer att använda den s.k. resultatreserven för att främja strukturreformer. Ändringen ger medlemsstaterna ökad flexibilitet i användningen av resultatreserven. De reformer som skulle få stöd ska fastställas i fleråriga paket för reformer som läggs fram och övervakas via de nationella reformprogrammen. Reformåtagandena skulle definieras av medlemsstaterna själva. Åtgärden bedöms vara begränsad och riktad.

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Eurotoppmötet i inkluderande sammansättning gav vid sitt möte i december 2017 i uppdrag till eurogruppen och rådet att fortsätta arbetet med förslagen inom ramen för EMU-fördjupningen, med prioritet till frågor där det finns en bred samsyn. Det handlar bland annat om arbetet med att fullborda bankunionen och att utveckla ESM och möjligen inrätta en EMF. Stats- och regeringscheferna väntas fatta första beslut i juni 2018. Ett nytt eurotoppmöte planeras i mars 2018.

I maj 2018 väntas kommissionen lägga fram förslag till en stabiliseringsfunktion, ett särskilt verktyg för stöd till strukturreformer och ett konvergensinstrument för medlemsstater som är på väg att införa euron. Dessa kommer att utgöra en del i förhandlingarna om den kommande fleråriga budgetramen.

4.2 Fackuttryck / termer

EMF Europeisk valutafond (European Monetary Fund)

ESM Europeiska stabilitetsmekanismen

IMF Internationella valutafonden

SSS-fördraget Fördraget om stabilitet, samordning och styrning inom ekonomiska och monetära unionen