



Förslag till förordning om inrättande av 2019/20:FPM52 en facilitet för återhämtning och resiliens

Finansdepartementet

2020-07-03

Dokumentbeteckning

COM (2020) 408

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av en facilitet för återhämtning och resiliens

Sammanfattning

Kommissionen presenterade den 28 maj 2020 ett förslag om att inrätta en facilitet för återhämtning och resiliens. Faciliteten föreslås stödja sammanhållning, lindra covid-19-krisens konsekvenser och stödja grön och digital omställning. Detta ska uppnås genom att faciliteten på ansökan från medlemsstater tillhandahåller bidrag och lån för att finansiera offentliga investeringar och reformer. Facilitetens storlek föreslås uppgå till 560 miljarder euro, varav 310 miljarder euro i bidrag och 250 miljarder euro i lån. Faciliteten föreslås vara nära kopplad till europeiska planeringsterminen både till innehåll och process. Offentliga investeringar och reformer som finansieras ska vara förenliga med landspecifika rekommendationer inom den europeiska planeringsterminen och dessutom bidra till den digitala och/eller gröna omställningen. Kommissionen bedömer huruvida ansökningar om finansiellt stöd uppfyller de på förhand bestämda kriterierna och fattar därefter beslut om stöd.

Regeringen anser att EU:s ekonomiska åtgärder till följd av covid-19, inklusive för att stödja återhämtningen, bör vara temporära, välriktade, proportionerliga och budgetrestriktiva. Regeringen är kritisk till facilitetens finansiering genom omfattande gemensam upplåning i återhämtningsinstrumentet och mycket kritisk till att upplåningen föreslås att delvis användas för bidrag. Vidare bör fördelningsnyckeln ändras så att faciliteten stödjer de medlemsstater som har störst behov, inklusive de som drabbats

hårt, ekonomiskt och socialt, av covid-19-krisen. Regeringen anser att reformer och offentliga investeringar huvudsakligen är nationellt ansvar. Samtidigt kan covid-19-krisens extraordinära situation innebära ett tillfälligt behov att komplettera nationella åtgärder med finansiering på EU-nivå. Regeringen menar att stöd från faciliteten bör bidra till långsiktigt hållbar ekonomisk tillväxt och den gröna omställningen genom att främja nödvändiga reformer och offentliga investeringar. Regeringen stödjer därför kommissionens förslag att stöd ska vara förenligt med landspecifika rekommendationer inom den europeiska planeringsterminen och att stödet ska bidra till den gröna och digitala omställningen. Stödet bör vara i linje med Parisavtalet.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

I slutet av maj 2020 presenterade kommissionen en övergripande strategi för återhämtning från covid-19-krisen och sitt förslag till flerårig budgetram för perioden 2021–2027. Flera lagstiftningsförslag på enskilda politikområden presenterades också, bl.a. ett förslag om att inrätta en facilitet för återhämtning och resiliens som denna FaktaPM berör. Kommissionen hade tidigare, den 31 maj 2018, presenterat ett förslag till inrättande av ett reformstödprogram (COM (2018) 391) som en del av den fleråriga budgetramen för 2021–2027. Detta program skulle tillhandahålla finansiellt och tekniskt stöd till medlemsstaternas genomförande av strukturreformer (se FaktaPM 2017/18:FPM142). Efter att programmet presenterats har det varit föremål för omfattande diskussioner och förhandlades fortfarande under det reviderade namnet reform- och investeringsstödprogram, vilket inkluderade förslag till budgetinstrument för euroländerna (BICC), när covid-19-krisen bröt ut. Det nya förslaget att inrätta en facilitet för återhämtning och resiliens bygger i hög grad på det tidigare utkastet på reform- och investeringsstödprogram men är anpassat för att bättre stödja återhämtning från krisen. I samband med att förslaget på faciliteten presenterades drog KOM tillbaka det tidigare förslaget.

1.2 Förslagets innehåll

Kommissionen lade den 28 maj 2020 ett förslag om att inrätta en facilitet för återhämtning och resiliens. Den föreslås finansiera offentliga investeringar och reformer med syftet att stärka unionens ekonomiska, sociala och territoriella sammanhållning genom att förbättra resiliensen och anpassningsförmågan i medlemsstaterna, lindra krisens sociala och ekonomiska konsekvenser och stödja den gröna och digitala omställningen och på så sätt bidra till att återställa tillväxtpotentialen i unionens ekonomier efter covid-19-krisen.

Facilitetens storlek föreslås uppgå till 560 miljarder euro, varav 310 miljarder euro i bidrag och 250 miljarder euro i lån. Medlen föreslås lånas upp genom ett instrument för att stödja återhämtningen efter covid-19-pandemin (se FaktaPM 2019/20:FPM49). Bidragen föreslås fördelas mellan medlemsstater genom att ett maximalt belopp per medlemsstat beräknas med en fördelningsnyckel som tar hänsyn till befolkningsstorlek för 2019, BNP / capita för 2019 och genomsnittlig arbetslöshet 2015–19. Det finns ingen föreslagen fördelning av lån men däremot ett tak på 4,7 procent av bruttonationalinkomst per medlemsstat. Detta tak kan i undantagsfall höjas om det finns tillgängliga medel.

Faciliteten föreslås vara nära kopplad till EU:s ekonomiska samordning genom den europeiska planeringsterminen både vad gäller innehåll och process. En medlemsstat som väljer att ansöka om stöd från faciliteten tar enligt förslaget fram en plan för återhämtning och resiliens där den bland annat specificerar de offentliga investeringar och reformer för vilka den ansöker om finansiellt stöd från faciliteten och förklarar hur dessa stärker medlemsstatens tillväxt och resiliens samt bidrar till sammanhållning. Offentliga investeringar och reformer ska vara förenliga med landspecifika rekommendationer inom den europeiska planeringsterminen och dessutom bidra till den digitala och/eller gröna omställningen. Investeringar och reformer ska presenteras som ett enhetligt paket. Därutöver bör de bidra till andra gemensamt satta mål som bland annat uttrycks i nationella energi- och klimatplaner, planer för en rättvis omställning och partnerskapsavtal och operativa program som antagits inom unionsfonderna. Planerna för återhämtning och resiliens ska inkludera förslag till delmål och mål för implementeringen av offentliga investeringar och reformer. Planerna biläggs de nationella reformprogrammen inom europeiska planeringsterminen och lämnas in senast 30 april varje år. Även den föreslagna kvartalsvisa rapporteringen av medlemsstater om genomförandet av planerna ska ske inom ramen för den europeiska planeringsterminen.

Efter att medlemsstater ansökt om stöd bedömer kommissionen planerna för återhämtning och resiliens baserat på förbestämda kriterier. Kriterierna lägger framför allt vikt vid landspecifika rekommendationer inom den europeiska planeringsterminen och bidrag till den digitala och/eller gröna omställningen. Även andra kriterier ingår, exempelvis om medlemsstatens kostnadsberäkning för offentliga investeringar och reformer är rimlig och om planen för återhämtning och resiliens bedöms ha bestående inverkan på den berörda medlemsstaten. Kommissionen fattar beslut om stöd baserat på bedömningen av planerna. I arbetet med bedömning och beslut kommer kommissionen att bistås av en kommitté som utgörs av representanter från medlemsstater.

Åtaganden om bidrag från faciliteten föreslås vara tidigt förlagda och ska till 60 procent vara gjorda under 2022 och till fullo under 2024. Utbetalningar sker därefter i delutbetalningar allteftersom medlemsstater når de delmål och

mål som specificerats i planerna för återhämtning och resiliens. Om dessa delmål och mål inte uppnås kan utbetalningar komma att ställas in.

Utöver bidrag kan medlemsstater enligt förslaget också ansöka om lån. Lån syftar till att uppnå ytterligare offentliga investeringar och reformer än de som uppnås av finansiering genom bidrag. Ansökan om lån kan göras när som helst innan utgången av 2024 men ska åtföljas av en reviderad plan för återhämtning och resiliens om det inte sker samtidigt som ansökan om bidrag.

Enligt förslaget kommer en oberoende halvtidsutvärdering och en oberoende efterhandsutvärdering att genomföras för att bedöma facilitetens ändamålsenlighet, effektivitet, relevans och samstämmighet. Halvtidsutvärderingen kommer att göras senast fyra år efter att förordningen trätt i kraft och efterhandsutvärderingen senast tre år efter utgången av 2027.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Förslaget väntas inte ha påverkan på svenska regler eller lagar.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Finansieringen av faciliteten hanteras genom ett instrument för att stödja återhämtningen efter covid-19-pandemin (se FaktaPM 2019/20:FPM49). Enligt en uppskattning gjord av finansdepartementet skulle återbetalning av återhämtningsinstrumentets upplåning innebära att den svenska EU-avgiften blir i genomsnitt cirka 6 miljarder kronor [i 2018 års priser] högre åren 2028–2058. Faciliteten för återhämtning och resiliens utgör drygt 60 procent av de lån som föreslås gå till löpande utgifter. Uppskattningen baseras på den för stunden begränsade informationen och antagandet att Sveriges andel av finansieringen av EU-budgeten är densamma som idag. Eventuella räntekostnader tillkommer.

På grund av förslagets brådskande karaktär har kommissionen inte gjort någon konsekvensanalys men konstaterar samtidigt att stora delar av den konsekvensbedömning som gjordes för förslaget till reformstödsprogram som kommissionen presenterade maj 2018 fortfarande är relevant.

Regeringen bedömer att den föreslagna faciliteten kan ha viss påverkan på vissa medlemsstaters ekonomier men konstaterar att den föreslagna nyckeln för fördelning av medel mellan medlemsstaterna endast i begränsad utsträckning tar hänsyn till vilka länder som drabbats hårdast av covid-19. Regeringen bedömer även att medlemsstaterna kan få svårt att absorbera de tilldelade medlen till fullo.

Kommissionen har angett att den kommande fleråriga budgetramen 2021–2027 är central för återhämtningen. Totalt för 2021–2027 föreslås en budgetram om 1100 miljarder euro innanför taken och ca 1146 miljarder euro inklusive instrument utanför i 2018 års priser.

Den svenska årliga avgiften beräknas preliminärt i genomsnitt öka med ca 18 miljarder kronor vilket motsvarar ökning i snitt över perioden 2021–27 med närmare 50 % jämfört med avgiften i den nuvarande budgetramen. Avgiftsökningen är beräknad utan rabatter och med nuvarande system för EU:s egna medel.

Sveriges andel av de upplånade 500 md euro i återhämtningsinstrumentet som föreslås finansiera löpande utgifter är i storleksordningen 190 mdkr i 2018 års priser, till detta kommer eventuella räntekostnader.

Sverige skulle ha möjlighet att söka stöd från faciliteten i dess föreslagna utformning. På grund av Sveriges låga upplåningskostnad är dock inte lån från faciliteten aktuellt att överväga. Bidrag från faciliteten till Sverige skulle förstärka statsbudgeten och maximalt kunna uppgå till cirka 3,85 miljarder euro, eller cirka 41,6 miljarder kronor.

Eventuella merkostnader för berörda myndigheter och andra delar av statsbudgeten ska hanteras inom befintliga ekonomiska ramar.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen anser att de förslag som kommissionen presenterade som ett återhämtningspaket bör hanteras samlat med den fleråriga budgetramen. Förslagen med budgetpåverkan bör hanteras samlat inklusive förslagen som rör återhämtningsinstrumentet.

Som regeringen informerade om vid överläggningar med finansutskottet den 4 och 16 juni anser regeringen att EU:s ekonomiska åtgärder till följd av covid-19, inklusive för att stödja återhämtningen, bör vara temporära, välriktade, proportionerliga och budgetrestriktiva. Regeringen är kritisk till facilitetens finansiering genom omfattande gemensam upplåning i återhämtningsinstrumentet och mycket kritisk till att upplånade medel föreslås att delvis användas för bidrag. En framtida finansiering av betalning av faciliteten bör så långt som möjligt bygga på befintliga instrument och finansieringsformer och inte nya egna medel. Förmånliga lån till medlemsstater som har behov bedöms vara en mer ändamålsenlig stödförm som skapar sunda incitament. Vidare bör fördelningsnyckeln ändras så att faciliteten stödjer de medlemsstater som har störst behov, inklusive de som drabbats hårt, ekonomiskt och socialt, av covid-19-krisen. Regeringen anser att faciliteten endast bör fokusera på de första årens återhämtning och vara strikt tidsbegränsad.

I grunden anser regeringen att offentliga investeringar och reformer huvudsakligen är nationellt ansvar. Samtidigt kan covid-19-krisens extraordinära situation innebära ett tillfälligt behov att komplettera nationella åtgärder med finansiering på EU-nivå. Regeringen menar att stöd från faciliteten bör bidra till långsiktigt hållbar ekonomisk tillväxt och den gröna

omställningen genom att främja nödvändiga reformer och offentliga investeringar. Regeringen stödjer därför kommissionens förslag att stöd ska vara förenligt med landspecifika rekommendationer inom den europeiska planeringsterminen. Det är positivt att stödet ska bidra till den gröna och digitala omställningen. Stödet bör vara i linje med Parisavtalet. Regeringen menar vidare att instrumentet bör främja sunda offentliga finanser, jämställdhet och nationellt ägarskap. Villkoren bör främja EU:s grundläggande värderingar.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Det har ännu inte hållits detaljerade diskussioner om faciliteten. Många medlemsstater har givit generell stöd för facilitetens generella upplägg och särskilt stött att den är kopplad till den europeiska planeringsterminen och ska bidra till den digitala och gröna omställningen. Flera medlemsstater har ifrågasatt den föreslagna fördelningsnyckeln och fört fram att den bör vara kopplad till hur krisen påverkat medlemsstaterna. Medlemsstaterna har olika uppfattningar om facilitetens storlek och att låna upp medel för att betala ut i bidrag.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Kommissionen förordar faciliteten. Europaparlamentets ståndpunkt är inte känd.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Regeringen avser inte att skicka meddelandet på remiss.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Kommissionen anger artikel 175 (3) i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt rättslig grund. Beslut fattas av rådet och Europaparlamentet enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Beslut i rådet fattas med kvalificerad majoritet. Kommissionen motiverar valet av rättslig grund med att faciliteten syftar till att främja sammanhållningen.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionen menar i sin bedömning av subsidiaritetsprincipen att åtgärder krävs på unionsnivå för att för att mildra covid-19-krisens stora ekonomiska konsekvenser och för att uppnå en snabb och robust ekonomisk återhämtning i unionen. Enligt kommissionen kan detta mål inte i tillräcklig utsträckning uppnås av medlemsstaterna på egen hand. En viktig utgångspunkt för kommissionen är dessutom att ansökan om stöd från faciliteten är frivillig,

vilket gör att det åligger medlemsstaten att själva bedöma om den behöver stöd till återhämtning och att bygga motståndskraft.

Regeringen delar överlag kommissionens bedömning av förslaget förenlighet med subsidiaritetsprincipen. Medlemsstaterna har drabbats olika hårt av covid-19-krisen och det är osannolikt att en snabb och jämn återhämtning kommer att kunna uppnås lika effektivt av medlemsstaterna på egen hand. Faciliteten kan därför spela en kompletterande roll till nationella åtgärder i att främja återhämtningen. Regeringen instämmer med kommissionens bedömning att det finns ett gemensamt intresse i att medlemsstaterna så snabbt som möjligt återhämtar sig och bygger motståndskraft. Åtgärder med liknande syfte har vidare tidigare ansetts vara förenliga med subsidiaritetsprincipen, framför allt det tidigare förslaget om ett reformstödsprogram (se FaktaPM 2017/18:FPM142).

Även samordningen av åtgärder som ska bidra till att förverkliga unionens gemensamma mål är något som lämpligast uppnås på EU-nivå. Det faktum att samordningen sker genom befintliga EU-processer, som de landspecifika rekommendationerna inom den europeiska planeringsterminen, och att faciliteten ska vara koherent med en rad EU-mål och -strategier, stärker kopplingen till EU-nivån.

Kommissionen menar att förslaget är förenligt med proportionalitetsprincipen eftersom det inte går utöver vad som krävs för att uppnå det uppsatta målet på europeisk nivå och vad som är nödvändigt för ändamålet. Dessutom menar kommissionen att förslaget frivillighet utgör en garanti för att proportionalitetsprincipen upprätthålls. Regeringen menar att nivån för målet skulle gå att sänka och ändå i tillräcklig utsträckning stödja sammanhållning, lindra covid-19-krisens konsekvenser och stödja grön och digital omställning. Givet den nivå som valts för målet bedömer regeringen att förslaget är förenligt med proportionalitetsprincipen.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förhandling väntas inledas i rådsarbetsgrupp under sommaren 2020.

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

4.2 Fackuttryck/termer

Resiliens - motståndskraft