

U 42/2024 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om Europeiska kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av faciliteten för reformer och tillväxt för Moldavien

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen en promemoria om kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om faciliteten för reformer och tillväxt för Moldavien.

På grund av den brådskande situationen överlämnades först en E-skrivelse om förslagen (E 63/2024 rd), som hade samordnats inom statsrådets samordningssystem. U-skrivelsen innehåller inte några nya ståndpunkter i förhållande till E-skrivelsen.

Helsingfors den 14 november 2024

Utrikesminister Elina Valtonen

Enhetschef Sirpa Oksanen

EUROPEISKA KOMMISSIONENS FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING OM INRÄTTANDE AV FACILITETEN FÖR REFORMER OCH TILLVÄXT FÖR MOLDAVIEN**1 Bakgrund**

EU:s utvidgningspolitik bidrar till att upprätthålla fred, säkerhet, stabilitet och enighet i Europa. Rysslands fullskaliga anfallskrig mot Ukraina och det hot som det innebär för den europeiska säkerhetsordningen har gett utvidgningspolitiken ny drivkraft. Moldavierna eftersträvar en europeisk framtid. Moldaviens medlemskap i Europeiska unionen är av geopolitiskt och geostrategiskt intresse för EU. Moldaviens tillnärmning till EU:s inre marknad började 2015 i och med det villkorade ikraftträdandet av associeringsavtalet mellan EU och Moldavien. Avtalet inbegrep ett djupgående och omfattande frihandelsområde (Deep and Comprehensive Free Trade Area, DCFTA). EU har även mobiliserat 1,6 miljarder euro för Moldavien i offentliga och privata investeringar via en ekonomi- och investeringsplan inom ramen för det östliga partnerskapet. Moldaviens bruttonationalprodukt per invånare var 2023 cirka 29 procent av genomsnittet i EU, vilket visar att det behövs en omfattande socioekonomisk konvergens med unionen. Drygt hälften (50,4 %) av moldavierna röstade för en anslutning till EU i en folkomröstning den 20 oktober 2024.

I denna skrivelse sammanställs statsrådets ståndpunkt i fråga om förslaget till förordning om en facilitet.

2 Förslagets syfte

Moldavien ansökte om medlemskap i EU i mars 2022. Tack vare goda framsteg fick landet ställning som kandidatland i juni 2022. Beslut om att inleda anslutningsförhandlingar fattades i december 2023 och förhandlingarna inleddes i juni 2024. Kommissionen föreslår därför en liknande tillväxtplan och facilitet för tillväxt som de som godkändes för länderna på västra Balkan 2024 (E 50/2023 rd och U 84/2023 rd). EU:s tillväxtplan för Moldavien stöder Moldavien i främjandet av en stabil demokrati, hållbar och inkluderande ekonomisk tillväxt och en trygg framtid. Genom tillväxtplanen stärks stödet för Moldaviens ekonomiska och sociala konvergens med EU, vilket främjar Moldaviens framsteg mot ett EU-medlemskap. Riksdagen informeras om meddelandet om en tillväxtplan i samband med E-skrivelsen om kommissionens utvidgningspaket 2024.

Målet för faciliteten för reformer och tillväxt för Moldavien är att bistå Moldavien i förberedelserna inför ett EU-medlemskap, i linje med den befintliga utvidgningsmetoden. Till faciliteten fogas en betalningsmekanism baserad på förhandsvillkor, som enligt kommissionen ger stödmottagarna starkare incitament att genomföra de viktiga strukturreformer som EU-medlemskapet kräver. Med hjälp av faciliteten närmar sig Moldavien EU:s värden, lagar, regler, standarder, politik och praxis genom att anta och genomföra reformer som behövs för ett medlemskap. Faciliteten stöder Moldaviens gradvisa integration i EU:s inre marknad, påskyndar Moldaviens socioekonomiska konvergens med EU och främjar goda grannförbindelser, inbegripet kontakter mellan människor.

3 Förslagets huvudsakliga innehåll

EU:s tillväxtplan för Moldavien består av tre pelare: 1) stödja socioekonomiska och grundläggande reformer, 2) främja tillträdet till EU:s inre marknad, och 3) öka det ekonomiska stödet. Förslaget om en facilitet hör till den tredje pelaren.

Sedan 2021 har EU stött Moldavien med 2,2 miljarder euro i form av såväl lån som stöd som inte är återbetalningspliktigt. För närvarande får Moldavien stöd via EU:s instrument för grannskapet, utvecklingssamarbete och internationellt samarbete (Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument, NDICI). För att påskynda Moldaviens väg mot EU-medlemskap föreslås det att en facilitet för reformer och tillväxt för Moldavien inrättas. De investeringar som görs inom ramen för faciliteten hjälper Moldavien att genomföra reformer för en hållbar ekonomi och samhällsutveckling.

Det totala beloppet av finansieringen inom ramen för faciliteten är 1,92 miljarder euro, varav 420 miljoner euro är ekonomiskt stöd i form av bidrag och 1,5 miljarder euro ekonomiskt stöd i form av lån. Finansieringen inom ramen för faciliteten fördelas på åren 2025–2027. Av stödet i form av bidrag är 285 miljoner euro egentligt ekonomiskt stöd till Moldavien medan 135 miljoner euro överförs till en gemensam garantifond (Common Provisioning Fund). Via den gemensamma garantifonden skyddas EU:s budget från eventuella risker i samband med lån som beviljas Moldavien. Det stöd i form av bidrag som ges till Moldavien riktas till tekniskt stöd och stöd till det civila samhället. Faciliteten kommer att finansieras med hjälp av det bilaterala stöd på 420 miljoner euro som avsatts för Moldavien för 2025–2027 inom ramen för instrumentet för grannskapspolitik, utvecklingssamarbete och internationellt samarbete (NDICI-Global Europe). Utbetalningarna görs förutsatt att Moldavien gör framsteg i genomförandet av tillväxtplanen.

Faciliteten förväntas dessutom mobilisera 2,5 miljarder euro i investeringar från internationella finansinstitut och privata aktörer. Investeringsplattformen för grannskapsländer (Neighbourhood Investment Platform, NIP) är ett viktigt instrument i detta sammanhang.

Förslaget till förordning har följande struktur:

1. Allmänna bestämmelser (kapitel I)

I kapitel I fastställs facilitetens mål och principer samt förutsättningarna för stöd. I faciliteten ingår ekonomiskt stöd i form av såväl bidrag som lån. Facilitetens stödmottagare är Moldavien och i fråga om stöd i form av bidrag även moldaviska frivilligorganisationer. Faciliteten är enligt kommissionens förslag ett flexibelt instrument som syftar till att påskynda socioekonomiska reformer och föra Moldavien närmare EU samtidigt som man säkerställer förutsebarhet, öppenhet och ansvarighet.

Förutsättningar för stöd inom ramen för faciliteten är att Moldavien upprätthåller och respekterar effektiva demokratiska mekanismer, däribland ett parlamentariskt flerpartisystem, samt fria val och medier, iaktar rättsstatsprincipen och garanterar respekt för alla mänskliga rättigheter, inbegripet rättigheter för personer som tillhör minoriteter. Kommissionen övervakar att förutsättningarna uppfylls innan medel överförs till Moldavien.

2. Finansiering och genomförande (kapitel II)

Kapitel II behandlar finansieringen och genomförandet mer ingående. I kapitlet fastställs den ekonomiska ramen, formerna för stödet och genomförandebestämmelserna. Där behandlas också de sätt som stödet genomförs på.

Avsikten är att det ekonomiska stödet i form av bidrag ska finansieras via EU:s instrument för grannskapet, utvecklingssamarbete och internationellt samarbete (Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument, NDICI). Genom facilitetens finansiering i form av bidrag på 420 miljoner euro möjliggörs även facilitetens ekonomiska stöd i form av lån. Kommissionen ges befogenhet att för unionens räkning låna upp medel på kapitalmarknaderna eller från finansinstitut (på motsvarande sätt som i fråga om EU:s nuvarande makroekonomiska stöd). Den reserveringsgrad på 9 procent som behövs för garantier för upplåning av 1,5 miljarder euro för stöd i form av lån täcks med hjälp av stödet i form av bidrag.

Minst 25 procent av de lån som beviljas Moldavien ska kanaliseras till investeringar via NIP-plattformen (Neighbourhood Investment Platform). Av det ekonomiska stödet i form av bidrag avsätts dessutom 1 procent för tekniskt och administrativt stöd som gör det möjligt att bland annat administrera, revidera och utvärdera finansieringen.

Stöd i form av bidrag kan beviljas för 2025–2027. Beslut om beviljande av stöd i form av lån ska fattas 2025–2029.

Kommissionen och Moldavien upprättar ett avtal om faciliteten i vilket parternas skyldigheter och utbetalningsvillkoren fastställs, inklusive Moldaviens framsteg när det gäller genomförandet av tillväxtplanen.

3. Reformagendan (kapitel III)

Kapitel III behandlar kraven och grunderna för Moldaviens nationella reformagenda samt utformningen av den. I kapitlet föreskrivs det också om bedömning av reformagendan, eventuella ändringar och låneavtal.

Mekanismen för facilitetens ekonomiska stöd är starkt villkorad, och beviljandet av medel är bundet till de reformer och uppfyllandet av dem som man kommit överens om i Moldaviens plan för de viktigaste reformerna. Medlen betalas ut två gånger per år. Kommissionen har även möjlighet att frysa eller minska utbetalningarna.

För att få stöd från faciliteten ska Moldavien lämna in en reformagenda för 2025–2027 till kommissionen. Agendan ska grunda sig på de socioekonomiska och grundläggande reformer som man kommit överens om i associeringsavtalet mellan EU och Moldavien. Reformagendan utgör en ram för de åtgärder som vidtas för att uppnå de mål som fastställts i förordningen.

Kommissionen ska utan onödigt dröjsmål bedöma Moldaviens reformagenda, varefter kommissionen godkänner planen genom ett genomförandebeslut. Efter det att reformagendan har lämnats in till kommissionen kan Moldavien begära att förfinansiering på upp till 7 procent av facilitetens totala belopp frigörs.

Moldavien ska två gånger per år lämna in en vederbörligen motiverad begäran om att medlen ska frigöras med avseende på de betalningsvillkor som uppfylls i samband med de kvantitativa och kvalitativa stegen. Kommissionen ska bedöma om Moldavien på ett tillfredsställande sätt har uppfyllt de betalningsvillkor som anges i kommissionens genomförandebeslut. Om

kommissionen gör en negativ bedömning av uppfyllandet av något villkor kan den avbryta eller dra in utbetalningen av de medel som motsvarar dessa villkor.

Investeringar som stöder Moldaviens reformagenda genomförs i samarbete med internationella finansinstitut inom ramen för investeringsplattformen för grannskapsländer (Neighbourhood Investment Platform, NIP).

4. Skydd av unionens ekonomiska intressen (kapitel IV)

Kapitel IV innehåller bestämmelser som säkerställer effektiva kontroller vid genomförandet av agendan. Kapitlet behandlar skyldigheter som gäller förebyggande av bedrägerier, korruption och oegentligheter samt återbetalning av medel.

Moldavien ska införa ett övervakningssystem baserat på kriterier som fastställts av kommissionen. Moldavien förväntas årligen rapportera till kommissionen om genomförandet av reformagendan. Detta inbegriper rapportering om uppnåendet av de mål som anges i reformagendan och de framsteg som gjorts, om förbättringen av Moldaviens interna kontrollsystem, om genomförandet av landets budget samt om eventuella belopp som felaktigt utbetalats eller förskingrats och som slutligen återkrävts av EU.

5. Övervakning, rapportering och utvärdering (kapitel V)

Kapitel V behandlar övervakning, rapportering och utvärderingsprocesser. I kapitlet fastställs de indikatorer och resultattavlor som ska användas vid övervakningen av agendan samt en efterhandsutvärdering av agendan.

Kommissionen ska övervaka genomförandet av faciliteten och årligen rapportera till Europaparlamentet och rådet om hur målen för faciliteten har uppnåtts. Kommissionen ska två gånger per år redogöra för situationen i fråga om finansieringsinstrumentet. Dessutom ska kommissionen efter den 31 december 2027 göra en efterhandsutvärdering av faciliteten.

6. Slutbestämmelser (kapitel VI)

Kapitel VI innehåller bestämmelser om delegering av befogenheter, kommittéförfarande, kommunikation och ikraftträdande.

4 Förslagets rättsliga grund och förhållande till proportionalitets- och subsidiaritetsprincipen

4.1 Förslagets rättsliga grund

Förslaget grundar sig på artikel 212 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget).

Artikel 212 i EUF-fördraget gäller ekonomiskt, finansiellt och tekniskt samarbete med tredjeländer. Förslaget behandlas i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet tillsammans med Europaparlamentet, och rådet fattar beslut med kvalificerad majoritet.

Förslaget har formen av en förordning. Förordningar används systematiskt vid inrättandet av unionens stödinstrument och finansieringsprogram för att säkerställa att de tillämpas enhetligt, är till alla delar bindande och direkt tillämpliga.

Statsrådet anser att den föreslagna rättsliga grunden är lämplig.

4.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna

Syftet med faciliteten för tillväxt, som hör till unionens yttre åtgärder, är att stödja Moldaviens tillnärmning till Europeiska unionen inom ramen för unionens utvidgningspolitik. Medlemsstaterna kan inte i tillräcklig utsträckning uppnå målen för den planerade verksamheten, utan målen kräver på grund av deras omfattning och verkningar åtgärder på EU-nivå. Med beaktande av det totala finansieringsbeloppet (högst 1,92 miljarder euro) och kommissionens roll i genomförandet av utvidgningspolitiken, är EU den aktör som är bäst placerad, exempelvis med stöd av sina delegationer i regionen, för att genomföra denna finansieringsmodell.

Enligt proportionalitetsprincipen ska unionens åtgärder till innehåll och form inte gå utöver vad som är nödvändigt för att nå målen i fördragen (artikel 5.4 i EU-fördraget). Enligt kommissionen är förslaget förenligt med proportionalitetsprincipen. Faciliteten för tillväxt är en riktad åtgärd för att påskynda de reformer som behövs i Moldavien för att landet ska nå upp till EU-nivå, och den säkerställer en utvidgningsprocess som är till nytta för båda parterna. Tillväxtplanens struktur bygger i tillämpliga delar på det befintliga NDICI-stödet, på NIP-systemet och på andra instrument.

Statsrådet bedömer att förslaget är förenligt med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.

5 Förslagets konsekvenser

5.1 Ekonomiska konsekvenser

Det ekonomiska stöd som beviljas Moldavien inom ramen för tillväxtplanen uppgår till sammanlagt högst 1,8 miljarder euro i löpande priser, fördelat på 2025–2027. Av detta beviljas högst cirka 1,5 miljarder euro som ekonomiskt stöd i form av lån. Det ekonomiska stöd som beviljas inom ramen för tillväxtplanen och som inte är återbetalningspliktigt, så kallat ekonomiskt stöd i form av bidrag, uppgår till högst 420 miljoner euro, varav 135 miljoner euro överförs till en gemensam garantifond (Common Provisioning Fund). En procent av det ekonomiska stöd som inte är återbetalningspliktigt, det vill säga sammanlagt cirka 4,2 miljoner euro, avsätts för tekniskt stöd och administrativa utgifter. Således beviljas via det nya finansieringsinstrumentet sammanlagt högst cirka 1,9 miljarder euro i ekonomiskt stöd.

Det ekonomiska stöd som beviljas i form av bidrag finansieras via instrumentet för grannskapspolitik, utvecklingssamarbete och internationellt samarbete (NDICI-Global Europe) under rubrik 6 (Grannländerna och omvärlden) i EU:s budget. Nödvändiga kostnader finansieras inom ramen för den gällande budgetramen.

5.2 Konsekvenser för lagstiftningen

Den föreslagna förordningen om en tillväxtplan är i egenskap av EU-förordning direkt tillämplig och förpliktande rätt, och ikraftsättandet av förordningen förutsätter inga ändringar i Finlands lagstiftning.

6 Förslagets förhållande till grundlagen och till de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna

Enligt grundlagsutskottet är det vid en konstitutionell granskning väsentligt med tanke på budgetsuveräniteten att medlemsstaternas ansvar avgränsas exakt (GrUU 11/2020 rd, GrUU 12/2020 rd, GrUU 16/2020 rd).

I förslaget om en tillväxtplan föreskrivs det om ett maximibelopp för åren 2025–2027.

Statsrådet anser inte att förslaget strider mot Finlands grundlag eller mot instrument för grundläggande och mänskliga rättigheter som är förpliktande för Finland.

7 Ålands behörighet

Ärendet hör med stöd av 27 § 4 punkten och 59 a § i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) till rikets lagstiftningsbehörighet.

8 Behandling av förslaget i Europeiska unionens institutioner och de övriga medlemsstaternas ståndpunkter

Kommissionen antog den 10 oktober 2024 ett förslag till förordning om inrättande av faciliteten för reformer och tillväxt för Moldavien, nedan faciliteten (Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on establishing the Reform and Growth Facility for the Republic of Moldova, COM(2024) 469 final). Förordningen behandlas i rådets arbetsgrupp för utvidgningen (COELA). Målet är att nå samförstånd inom arbetsgruppen senast den 13 november och att fatta beslut om förordningen i ministerrådet före slutet av året.

Utöver förslaget till förordning antog kommissionen den 10 oktober 2024 ett meddelande om Moldaviens nya tillväxtplan (Communication on the Moldova Growth Plan, COM(2024) 470), som man kommer att ta ställning till närmare i samband med kommissionens utvidgningspaket. Faciliteten kommer att vara ett finansieringsinstrument som stöder genomförandet av tillväxtplanen och därmed Moldaviens konvergens med EU.

På grund av den snäva tidsplanen för behandlingen på EU-nivå har en E-skrivelse (beteckning) med samma innehåll översänts till riksdagen.

9 Nationell behandling av förslaget

U-skrivelsen om kommissionens förslag om en tillväxtplan har beretts vid utrikesministeriet i nära samarbete med de övriga ministerierna, särskilt med avdelningen för EU-ärenden vid statsrådets kansli. Kommissionens förslag och den E-skrivelse som utarbetats om det har behandlats i ett skriftligt förfarande i sektionen för yttre förbindelser 30.-31.10.2024.

10 Statsrådets ståndpunkt

Det har tidigare redogjorts för Finlands ståndpunkter när det gäller att stödja Moldaviens konvergens med EU bland annat i samband med kommissionens utvidgningspaket 2023 (E50/2023 rd).

Statsrådet delar kommissionens åsikt om att det tjänar unionens egna politiska och ekonomiska intressen och säkerhetsintressen att Moldavien går vidare mot ett fullvärdigt EU-medlemskap. Liksom kommissionen anser statsrådet att målet för tillväxtplanen bör vara ett villkorat stöd till Moldavien i syfte att påskynda landets egna reformer och därmed dess anslutning till EU. Statsrådet anser att det är viktigt att Moldavien får tillräckligt politiskt och ekonomiskt stöd när det gäller att få till stånd och genomföra de reformer som behövs.

Statsrådet förhåller sig positivt till inrättandet av den nya faciliteten för reformer och tillväxt för Moldavien. Statsrådet betonar i likhet med kommissionen att finansieringen inom ramen för faciliteten bör villkoras mot framsteg när det gäller centrala reformer som gäller rättsstaten och som motsvarar kriterierna för EU-medlemskap.

Statsrådet har en öppen hållning till olika finansieringslösningar som stöd för genomförandet av tillväxtplanen för Moldavien. Statsrådet anser att det bör säkerställas att faciliteten administreras effektivt samt att överlappningar med befintliga instrument bör undvikas. Statsrådet betonar att det är viktigt att EU-medlen övervakas effektivt och att unionens ekonomiska intressen skyddas. Statsrådet betonar även vikten av att rådet får information och ges möjlighet att delta i beslutsfattande som gäller faciliteten för reformer och tillväxt samt reformagendan för Moldavien.