U 7/2019 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om ett förslag till Europaparlamentets och rådets förordning *(om en styrningsram för budgetinstrumentet för konvergens och konkurrenskraft för euroområdet)*

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen Europeiska kommissionens förslag av den 24 juli 2019 till Europaparlamentets och rådets förordning (COM(2019) 354) om en styrningsram för budgetinstrumentet för konvergens och konkurrenskraft för euroområdet samt en promemoria om förslaget.

Helsingfors den 12 september 2019

Finansminister Mika Lintilä

Finansråd Marketta Henriksson

FINANSMINISTERIET PROMEMORIA EU/2019/1042
6.9.2019

KOMMISSIONENS FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING OM EN STYRNINGSRAM FÖR BUDGETINSTRUMENTET FÖR KONVERGENS OCH KONKURRENSKRAFT FÖR EUROOMRÅDET

1 Förslagets bakgrund och syfte

Europeiska kommissionen lade den 24 juli 2019 fram ett förslag till Europaparlamentets och rådets förordning (COM(2019) 354) om en styrningsram för budgetinstrumentet för konvergens och konkurrenskraft för euroområdet (*Budgetary Instrument for Convergence and Competitiveness, BICC*) Målet är att skapa administrativa ramar för ett nytt budgetinstrument för euroområdet. Ett dokument om de viktigaste inslagen i instrumentet godkändes vid Eurogruppens möte den 14 juni 2019. Syftet med instrumentet är att ge medlemsstaterna ekonomiskt stöd för strukturella reformer och investeringar och därmed bidra till konvergensen och konkurrenskraften i euroområdet. I budgetinstrumentet deltar de medlemsstater som har euron som valuta och de stater som deltar i växelkursmekanismen (ERM II) på frivillig basis. Det nya budgetinstrumentet för euroområdet är tänkt att ingå i unionsbudgeten.

Avsikten är att det ska inkluderas i kommissionens tidigare förslag till förordning om inrättande av reformstödsprogrammet (COM(2018) 391), som är en del av de nya budgetinstrument vilkas syfte är att stödja strukturella reformer som främjar konvergens och konkurrenskraft som kommissionen föreslog den 31 maj 2018. I enlighet med det dokument som Eurogruppen godkänt har kommissionen nu lagt fram ett separat förslag till förordning om en styrningsram för budgetinstrumentet. I förslaget till förordning finns bestämmelser om styrningen av budgetinstrumentet på grundval av artikel 136 i EUF-fördraget, som gäller länderna i euroområdet. Bakgrunden till en separat förordning om styrningen är behovet av att föreskriva om euroländernas vägledande roll i styrningen av budgetinstrumentet.

Det aktuella förslaget till förordning stärker den strategiska vägledningen från medlemsstaterna i euroområdet. Enligt kommissionen tillgodoser styrningsramen behovet av att öka samordningen av den ekonomiska politiken i euroområdet. Enligt kommissionen är målet att skapa en ram för finanspolitisk styrning av reformer och investeringar som ska stödjas genom det nya budgetinstrumentet. Avsikten är att styrningsramen för budgetinstrumentet ska kopplas nära samman med tidsplanen för den europeiska planeringsterminen och de rekommendationer som utfärdas inom ramen för den. Styrningen sker således genom rådets rekommendationer. En central roll spelar de strategiska riktlinjer som integreras i rekommendationerna för euroområdet och den nya rekommendation för euroområdet som ger landsspecifik vägledning om reform- och investeringsprioriteringar och som antas samtidigt som de landsspecifika rekommendationerna. Den landsspecifika vägledningen bygger på de landsspecifika rekommendationerna och lyfter fram prioriteringar avseende projekt som ska stödjas inom ramen för budgetinstrumentet.

Vissa medlemsstater kommer sannolikt att förhålla sig avvaktande till kommissionens förslag. I en del medlemsstater har man varit oroad över att förslaget till förordning ger kommissionen alltför omfattande befogenheter att ge detaljerad landsspecifik vägledning om medlemsstaternas reform- och investeringsprojekt. Bakgrunden till detta kan vara iakttagelsen att det har visat sig

vara svårt för rådet att ändra kommissionens rekommendationer, vilka för närvarande ges inom ramen för den europeiska planeringsterminen. Samtidigt har vissa medlemsstater förväntat sig att Eurogruppen ska få en större roll. Det återstår att se om den roll som Eurogruppen ges enligt riktlinjerna i Eurogruppens dokument blir verklighet i förslaget till förordning. Under beredningen av budgetinstrumentet övervägdes alternativet att upprätta ett separat fördrag om styrningen. Fördraget skulle ha fastställt att Eurogruppen svarar för styrningen av instrumentet, inklusive beviljande av medel. Rådets rättstjänst har dock ansett att ett sådant alternativ skulle strida mot EU-rätten.

2 Förslagets huvudsakliga innehåll

Den föreslagna förordningen innehåller bestämmelser om styrningen av ett nytt budgetinstrument för konvergens och konkurrenskraft för euroområdet. Förordningen ska tillämpas enbart i de medlemsstater som har euron som valuta (artikel 1). Syftet med förordningen är att bidra till konvergensen och konkurrenskraften för ekonomierna i euroområdets medlemsstater genom fastställande av en styrningsram för budgetinstrumentet för konvergens och konkurrenskraft. Styrningsramen anger a) de strategiska riktlinjerna för reform- och investeringsprioriteringarna i euroområdet och b) landsspecifik vägledning om de reform- och investeringsmål som är relevanta för budgetinstrumentet för konvergens och konkurrenskraft i överensstämmelse med de landsspecifika rekommendationerna (artikel 3).

På grundval av en rekommendation från kommissionen och efter diskussion i Eurogruppen ska rådet som del av rekommendationen för euroområdet varje år fastställa de strategiska riktlinjerna för reform- och investeringsprioriteringar i euroområdet. Parallellt med den nämnda rekommendationen ska kommissionen rapportera till rådet om hur medlemsstaterna har följt de strategiska riktlinjerna för tidigare år (artikel 4). Rådet ska, på grundval av en rekommendation från kommissionen, anta en rekommendation riktad till alla medlemsstater i euroområdet som på årlig basis ger landsspecifik vägledning om reform- och investeringsmålen. Medlemsstaterna får därefter lägga fram reform- och investeringspaket enligt förordningen om reformstödsprogrammet. Rådets rekommendation ska vara förenlig med de strategiska riktlinjerna och med de landsspecifika rekommendationerna för den berörda medlemsstaten (artikel 5).

Det är möjligt att anpassa de nationella samfinansieringssatser som föreskrivs i förordningen om reformstödsprogrammet, om det anses att det råder en allvarlig konjunkturnedgång i någon medlemsstat. Huruvida det är fråga om en allvarlig konjunkturnedgång ska fastställas i rådets rekommendation med landsspecifik vägledning, baserat på en bedömning av kommissionen (artikel 6).

Den föreslagna förordningen bekräftar omröstningsregeln i artikel 136.2 i EUF-fördraget, enligt vilken endast rådsmedlemmar som företräder medlemsstater i euroområdet får delta i omröstningen om de åtgärder som avses i förordningen (artikel 7). I syfte att förbättra dialogen mellan unionens institutioner får ansvarigt utskott i Europaparlamentet uppmana rådets ordförande, kommissionen och, i förekommande fall, Eurogruppens ordförande att i utskottet diskutera de åtgärder som vidtagits enligt förordningen (artikel 8).

3 Förslagets konsekvenser för lagstiftningen och ekonomiska konsekvenser

3.1 Konsekvenser för lagstiftningen och förhållande till grundlagen

Om den föreslagna förordningen antas är den direkt tillämplig rätt och medför inga behov av ändringar i den nationella lagstiftningen.

3.2 Ekonomiska konsekvenser

Om förslaget antas kan det påverka planeringen och genomförandet av strukturella reformer i Finland. När det gäller ekonomiska konsekvenser är det av betydelse hur noggrant man i de rekommendationer som ges inom styrningsramen anger reform- och investeringsprioriteringarna för medlemsstaterna och hur stort handlingsutrymme medlemsstaterna själva får för att besluta om innehållet i reform- och investeringspaketen. De ekonomiska konsekvenserna bör bedömas närmare i samband med behandlingen av förslaget till förordning om reformstödsprogrammet.

4 Rättslig grund och förhållande till subsidiaritetsprincipen

4.1 Rättslig grund

Förslagets rättsliga grund är artikel 136.1 b i kombination med artikel 121.6 i EUF-fördraget. Artikel 136, som trädde i kraft i och med Lissabonfördraget, ger rådet och Europaparlamentet möjlighet att särskilt bestämma om samordningsåtgärder som gäller euroområdet. Denna rättsliga grund är relativt generell, och när den trädde i kraft gav den möjlighet att komma överens om mera långtgående förfaranden än tidigare (se U 34/2010 rd, inrättandet av den europeiska planeringsterminen). EUF-fördragets artikel 136, som innehåller omröstningsregler för länderna i euroområdet, utgör redan i dagsläget grunden för rekommendationen till euroområdet.

Enligt artikel 136.1 b i EUF-fördraget får rådet, för att den ekonomiska och monetära unionen ska fungera smidigt, i enlighet med de tillämpliga förfaranden som anges i artiklarna 121 och 126 i EUF-fördraget, besluta om åtgärder för euroområdets medlemsstater för att fastställa riktlinjer för den ekonomiska politiken för dessa medlemsstater och samtidigt se till att riktlinjerna överensstämmer med dem som har antagits för hela unionen samt se till att de övervakas.

Enligt artikel 121.6 i EUF-fördraget får Europaparlamentet och rådet anta närmare bestämmelser om det multilaterala övervakningsförfarande som avses i den bestämmelsen, i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet.

4.2 Subsidiaritetsprincipen

I enlighet med subsidiaritetsprincipen kan EU genomföra åtgärder inom andra sektorer än dem som omfattas av dess exklusiva befogenheter enbart ifall unionen kan agera effektivare än medlemsstaterna på sina nationella och lokala nivåer. Syftet med förslaget till förordning är att utveckla den finanspolitiska styrningen i euroområdet och därmed bidra till konvergensen och konkurrenskraften i euroområdet. Samordningen av den ekonomiska politiken i euroområdet kan bättre genomföras på unionsnivå. Statsrådet anser att förslaget till direktiv är förenligt med subsidiaritetsprincipen.

5 Ålands behörighet

Enligt självstyrelselagen för Åland (1144/1991) hör ärendet inte till landskapet Ålands lagstiftningsbehörighet.

6 Den nationella behandlingen av förslaget och behandlingen i Europeiska unionen

Ett utkast till statsrådets skrivelse behandlades i EU-ministerutskottet den 5 september 2019. Behandlingen av förslaget till förordning om styrningsramen fortsätter i rådet och parlamentet i den lagstiftningsordning som gäller för förordningen. Behandlingen av de frågor kring budgetinstrumentet som inte gäller styrningsramen fortsätter som ett led i behandlingen av förslaget till förordning om reformstödsprogrammet.

7 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet anser att ett separat förslag om styrningsramen stämmer överens med de riktlinjer som överenskommits inom Eurogruppen. Finland kommer att främja behandlingen av förslaget till förordning med hänsyn till sin roll under ordförandeskapet.

Statsrådet understöder förslaget om att ge länderna i euroområdet större möjlighet att påverka samordningen av den ekonomiska politiken i euroområdet. Enligt statsrådet är det viktigt att det finns en tydlig distinktion mellan det aktuella förslaget till förordning och förslaget om de andra delarna i budgetinstrumentet. Statsrådet förhåller sig positivt till att EU-budgeten utvecklas så att de särskilda behoven i euroområdet tillgodoses bättre.

Enligt statsrådet är det viktigt att den landsspecifika vägledning som Eurogruppen godkänt och som ges med stöd av den föreslagna förordningen ger medlemsstaterna tillräckligt handlingsutrymme när det gäller att välja och genomföra reformer och investeringar. Likaså är det viktigt att anpassningen av samfinansieringssatserna bygger på ett förutsebart och transparent förfarande.

Förslaget till förordning ger inget svar på frågan hur de medlemsstater utanför euroområdet som deltar i växelkursmekanismen (ERM II) ska delta i beslutsfattandet i praktiken. Enligt statsrådet är det viktigt att man i samband med behandlingen av förslaget om styrningsramen lyckas nå enighet om de särskilda arrangemang som föreskrivs för ERM II-ländernas deltagande.