

U 86/2018 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av Europeiska investeringsstabiliseringsfunktionen och om kommissionens förslag till ett mellanstatligt avtal om överföring av bidrag till stabiliseringsstödsfonden

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen Europeiska kommissionens förslag av den 31 maj 2017 till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av Europeiska investeringsstabiliseringsfunktionen, åtföljande kommissionens förslag till ett mellanstatligt avtal samt en promemoria om förslagen.

Helsingfors den 13 september 2018

Finansminister Petteri Orpo

Understatssekreteraren Tuomas Saarenheimo

FINANSMINISTERIET

PROMEMORIA
3.9.2018

EU/2018/1171

KOMMISSIONENS FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING OM INRÄTTANDE AV EUROPEISKA INVESTERINGSSTABILISERINGSFUNKTIONEN OCH TILL ETT MELLANSTATLIGT AVTAL OM ÖVERFÖRING AV BIDRAG TILL STABILISERINGSSTÖDSFONDEN

1 Förslagets bakgrund och syfte

Europeiska kommissionen lämnade den 31 maj 2018 ett förslag om en europeisk investeringsstabiliseringsfunktion (EISF). Förslaget till förordning utgör en del av kommissionens förslag till EU:s fleråriga budgetram efter 2020 samt en uppföljning till kommissionens meddelande av den 6 december 2017 om nya budgetinstrument. De nya budgetinstrumenten ingår i ett paket med initiativ för att fördjupa EU:s ekonomiska och monetära union. Förslaget åtföljs av ett utkast till ett mellanstatligt avtal mellan de medlemsstater som deltar i EISF om överföring av bidrag till stabiliseringsstödsfonden.

Enligt kommissionen ska EISF upprätthålla nivån av investeringar i medlemsstater som ställs inför en stor asymmetrisk chock. Kommissionen motiverar förslaget med den ekonomiska krisen på 2000-talet då en del av medlemsstaterna förlorade tillgången till upplåning från de finansiella marknaderna och gjorde kraftiga nedskärningar i synnerhet av sina investeringsutgifter, vilket enligt kommissionen har ökat skillnaderna mellan ekonomierna och inverkat negativt på sammanhållningen mellan medlemsstaterna. Det föreslagna EISF-instrumentet har ett fastställt tak på endast 30 miljarder euro, och enligt kommissionen ska förslaget ses som ett första steg i utvecklingen av en frivillig försäkringsmekanism för makroekonomisk stabilisering. EISF ska omfatta medlemsstaterna i euroområdet och de medlemsstater som har anslutit sig till växelkursmekanismen ERM2.

Länder som enligt förslaget är berättigade till EISF-stöd är länder med hög och stigande arbetslöshet. EISF-stödet ges som ett lån som EU beviljar och som unionen finansierar antingen genom att EISF-instrument med garanti från EU-budgeten eller ta upp lån hos finansiella aktörer. Därtill kommer en räntesubvention som ska finansieras genom ett separat mellanstatligt avtal om bidrag som de deltagande medlemsländerna ska betala (m.a.o. utanför unionsbudgeten). De nationella bidragen beräknas på grundval av de nationella centralbankernas monetära inkomster, som kan variera betydligt från år till år. Bidragen överförs till en stabiliseringsstödsfond som upprättas genom avtalet, och medlen i fonden ska styras via EU-budgeten och användas för finansiering av räntesubventionen. Räntesubventionen ska täcka medlemsstaternas räntekostnader för lånet. I förslaget nämns en möjlighet att bygga ut EISF så att stabiliseringsstödsfonden kan komma att användas för att täcka räntekostnader som hänför sig till lån till offentliga investeringar beviljade av europeiska stabilitetsmekanismen (ESM) eller dess rättsliga efterträdare.

EISF-lånet är inte direkt öronmärkt för investeringar, men dess maxnivå fastställs med hänsyn till de offentliga investeringsutgifterna. En medlemsstat som får EISF-stöd ska samma år som det beviljas ett EISF-lån investera lika mycket som EISF-lånebeloppet i stödberättigande offentliga investeringar. Om kommissionen slår fast att villkoret inte har uppfyllts kan den kräva att hela eller en del av EISF-lånet ska betalas till tillbaka i förtid eller frånta medlemsstaten rätten till räntesubventionen. Dessutom krävs efterlevnad av beslut och rekommendationer som utfärdats enligt unionens ramverk för budgetövervakning och makroekonomisk övervakning.

2 Förslagets huvudsakliga innehåll

2.1 Europeiska investeringsstabiliseringsfunktionen

Kommissionen föreslår att medlemsstater i euroområdet och medlemsstater utanför euroområdet som deltar i växelkursmekanismen (ERM2) ska kunna beviljas lån med garanti från EU-budgeten till stödberättigande offentliga investeringar samt räntesubvention från bidrag som medlemsstaterna betalar in i en fond. Syftet med detta är att absorbera stora asymmetriska chocker och stärka sammanhållningen.

Innehållet i artiklarna

Inrättande av Europeiska investeringsstabiliseringsfunktionen (artiklarna 1—2)

Artikel 1 i den föreslagna förordningen innehåller bestämmelser om inrättandet av Europeiska investeringsstabiliseringsfunktionen (EISF). EISF ska tillhandahålla ekonomiskt stöd i form av lån och räntesubventioner för offentliga investeringar till medlemsstater som är föremål för en stor asymmetrisk chock. Stödet ska vara tillgängligt för medlemsstater som har euron som valuta och för andra medlemsstater som deltar i den växelkursmekanism (ERM2) som avses i artikel 140.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget).

Kriterier för EISF-stöd (artiklarna 3—5)

Kriterierna för stödberättigande fastställs i artikel 3 i den föreslagna förordningen. En medlemsstat kan beviljas EISF-stöd förutsatt att det inte har konstaterats att den skulle ha brutit mot unionens finanspolitiska regelverk under de närmast föregående två åren och att den inte omfattas av ett program för makroekonomisk anpassning som finansieras av unionen eller ESM. I artikel 4 fastställs följande två aktiveringskriterier, vilka indikerar en stor asymmetrisk chock i en medlemsstat om de uppfylls samtidigt:

- a) Det nationella arbetslöshetstalet per kvartal har varit högre än det genomsnittliga arbetslöshetstalet i den stödsökande medlemsstaten under de 60 kvartal som föregår kvartalet före ansökan.
- b) Det nationella arbetslöshetstalet per kvartal har ökat med mer än 1 procentenhet jämfört med motsvarande kvartal året innan.

Enligt artikel 5 i förslaget ska en medlemsstat som får EISF-stöd investera i stödberättigande offentliga investeringar samma år som EISF-lånet beviljas och den ska upprätthålla offentliga investeringar på en nivå som motsvarar den genomsnittliga nivån för dess offentliga investeringar under de närmast föregående fem åren, förutsatt att kommissionen inte konstaterar att denna offentliga investeringsnivå är ohållbar och fastställer den offentliga investeringsnivå som ska upprätthållas. Enligt artikeln ska kommissionen året efter det att EISF-lånet har betalats ut verifiera om kriterierna för investeringsnivån har uppfyllts. Om kommissionen slår fast att villkoret inte har uppfyllts kan den kräva att hela eller en del av EISF-lånet ska betalas tillbaka i förtid eller frånta medlemsstaten rätten till räntesubventionen.

Förfarande och form för EISF-stödet (artiklarna 6—10)

I artikel 6 i förordningen fastställs att en medlemsstat som uppfyller villkoren för stödberättigande kan en gång om året inge en ansökan till kommissionen om EISF-stöd. Kommissionen anger EISF-lånets belopp, löptid, prissättning och den tid då räntesubventionen gäller. Den utestående utlåningen (kapitalbeloppet) ska inte överstiga 30 miljarder euro (artikel 7). Ett

EISF-lån ska inte utgöra mer än 30 procent av de tillgängliga medlen (artikel 8). Räntesubventionen täcker i princip 100 procent av räntekostnaderna för EISF-lånet, men kommissionen kan vid behov ändra procentsatsen (artikel 9). Artikel 10 i förslaget innehåller bestämmelser om eventuellt ekonomiskt stöd från ESM eller dess rättsliga efterträdare, ifall de beslutsfattande organen i ESM fattar beslut om detta.

Förfaranden för utbetalning och genomförande (artiklarna 11–16)

Artiklarna 11–16 innehåller bestämmelser om förfaranden för utbetalning av och upplåning för EISF-lånet samt om Europeiska revisionsrättens och Europeiska byrån för bedrägeribekämpnings befogenheter.

Inrättande och användning av stabiliseringsstödfonden (artiklarna 17–19)

Stabiliseringsstödsfondens medel ska bestå av nationella bidrag från medlemsstaterna i euroområdet, avkastning från stabiliseringsstödsfondens investerade medel samt medlemsstaternas eventuella återbetalning av räntesubventioner (artikel 17). Stabiliseringsstödsfondens medel får endast användas för att betala ut räntesubventioner och utbetalningen får inte överstiga 30 procent av fondens tillgängliga medel (artikel 18). Kommissionen ska ges befogenhet att anta delegerade akter för att fastställa närmare regler för stabiliseringsstödsfonden och allmänna principer för fondens investeringsstrategi (artikel 19).

2.2 Förslag till mellanstatligt avtal om överföring av nationella bidrag till stabiliseringsstödsfonden

Kommissionen har utarbetat ett förslag till utkast till ett mellanstatligt avtal genom vilket medlemsstaterna förbinder sig att årligen komplettera stabiliseringsstödsfonden för att finansiera räntesubventionerna till EISF-lånen. Till sitt innehåll anknyter avtalet till kommissionens förslag till förordning och till EU:s organ. Enligt statsrådets uppfattning kan avtalets innehåll och effekter jämföras med unionsärenden och det är därmed fråga om ett unionsärende som enligt 93 § 2 mom. i grundlagen hör till statsrådets behörighet (jfr GrUU 1/2014 rd).

Enligt utkastet ska de avtalsstater som hör till euroområdet årligen överföra till stabiliseringsstödsfonden ett bidrag som motsvarar sex procent av landets andel av de monetära inkomsterna året innan som tilldelats enligt stadgan för Europeiska centralbankssystemet. De medlemsstater som har anslutit sig till växelkursmekanismen ERM2 ska överföra ett bidragsbelopp som motsvarar samma andel av landets BNP som hos medlemsstaterna inom euroområdet i medeltal. (artikel 3)

Bidragen ska införas i unionsbudgeten enligt bestämmelserna i artikel 17.3 i förordningen. En avtalsstat som kommissionen har beviljat EISF-stöd är befriad från skyldigheten att överföra bidrag. Detsamma gäller medlemsstater som omfattas av ESM-stöd eller stöd till betalningsbalansen. (artikel 4)

Eventuella tvister som hänför sig till tolkningen av avtalet ska avgöras av Europeiska unionens domstol vars beslut är bindande. (artikel 9)

3 Rättslig grund och behörighet

Förslagets rättsliga grund utgår från artikel 175.3 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) som möjliggör särskilda åtgärder utanför strukturfonderna för att stärka den ekonomiska, sociala och territoriella sammanhållningen. Europaparlamentet och

rådet antar förslagen i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet och de ska tillämpas inom hela EU.

Kommissionen motiverar valet av rättslig grund genom att investeringsstabiliseringsfunktionen absorberar effekter av stora asymmetriska chocker på medlemsstaternas ekonomi och därmed bidrar till den ekonomiska och sociala sammanhållningen. I vissa fall kan det vara så, men det räcker inte allena till för att rättfärdiga användningen av artikel 175.3 i EUF-fördraget som rättslig grund. Enligt etablerad rättspraxis i Europeiska unionens domstol ska den rättsliga grunden för en akt fastställas utgående från dess primära syfte och innehåll (t.ex. mål C-178/03, punkt 42). En akt kan utöver det primära syftet med valet av rättslig grund även ha andra effekter som inte är avgörande med tanke på valet av rättslig grund (t.ex. mål C-370/12, punkt 56).

Enligt statsrådet kan det ifrågasättas om främjande av sammanhållning kan anses vara investeringsstabiliseringsfunktionens primära syfte. Enligt motiveringarna till förslaget till förordning och den politiska och akademiska debatt som föregått förslaget¹ verkar det uppenbart att förslagets verkliga syfte är att fördjupa den monetära unionen och stabilisera medlemsstaternas ekonomier. Därmed skulle förslaget tjäna ett huvudsakligen finanspolitiskt syfte. Detta intryck stärks också av villkorsbestämmelserna i förslaget gällande iakttagande av de finanspolitiska ramarna. Till den del EISF kan främja den ekonomiska och sociala sammanhållningen är det fråga om en sekundär och subsidiär effekt av de finanspolitiska målen, och detta bör inte avgöra valet av den rättsliga grunden.

Frågan om rättslig grund är av betydelse eftersom sammanhållningspolitiken omfattas av principen för delad förvaltning, varigenom medlemsstaterna kan anta rättsligt förpliktande bestämmelser endast till den del där unionsbestämmelser saknas. Enligt artikel 5 i EUF-fördraget omfattas finanspolitiken av de nationella befogenheterna och unionens befogenheter tillåter främst en samordnande funktion. I fördragen fastställs däremot ingen sådan rättslig grund för finanspolitiken som skulle göra det möjligt att inrätta den föreslagna funktionen.

Investeringsstabiliseringsfunktionen kan däremot anses vara kopplad till unionens mål enligt artikel 3 i EU-fördraget, speciellt att ”verka för en hållbar utveckling i Europa som bygger på välavvägd ekonomisk tillväxt och på prisstabilitet”. I detta fall vore det möjligt att med stöd av artikel 352 i EUF-fördraget lämna ett förslag till förordning. Denna rättsliga grund kan tillämpas ”om en åtgärd från unionens sida skulle visa sig nödvändig för att, inom ramen för den politik som fastställs i fördragen, nå något av de mål som avses i fördragen, och dessa inte föreskriver de nödvändiga befogenheterna för detta”.

Med beaktande av att den föreslagna rättsliga grunden ska tillämpas i samtliga medlemsstater krävs det en juridisk bedömning också av den föreslagna begränsningen av EISF-stödets tillämplighet till euroområdet och ERM2-länderna. Sammanhållningsfinansiering har inte tidigare riktats in enligt motsvarande grunder och det är således fråga om en exceptionell avgränsning. Om syftet är att upprätta arrangemang där inte alla medlemsstater deltar bör den primära metoden vara fördjupat samarbete enligt bestämmelserna i artikel 20 i EU-fördraget. Då skulle deltagandet i EISF vara såväl frivilligt som öppet för medlemsstaterna.

Investeringsstabiliseringsfunktionen avviker från unionens normala sammanhållningspolitik också med avseende på finansieringen. Hittills har sammanhållningspolitiken finansierats genom finansieringsramen i unionsbudgeten. Enligt artikel 311 i EUF-fördraget ska rådet med enhällighet anta beslut om unionens egna medel och medlemsstaterna ska godkänna beslutet i

¹ I kommissionens pressmeddelande om förslaget hänvisas till bland annat de fem ordförandenas rapport och kommissionens diskussionsunderlag om en fördjupad monetär union.

enlighet med sina respektive konstitutionella bestämmelser. Avvikande från detta föreslår kommissionen att medlen för räntesubventionerna till EUSF-lånen ska samlas in med stöd av ett mellanstatligt avtal som inte omfattas av finansieringsramen i unionsbudgeten. Vid den fortsatta beredningen bör det noga avvägas hur omfattande finansieringsskyldigheter i förhållande till unionsbudgeten det är möjligt att ålägga medlemsstaterna genom en unionsförordning (som antas med kvalificerad majoritet). När förordningen är antagen är dess genomförande i praktiken beroende av att det mellanstatliga avtalet träder i kraft. Det innebär att om avtalet godkänns enhälligt är det politiskt svårt för ett land att stanna utanför det.

Finansiering av unionens verksamhet genom separata mellanstatliga avtal kan också leda till en splittring av unionens finansiering. Dessa arrangemang skulle inte omfattas av den övergripande kontroll av unionens utgifter som ingår i förhandlingarna om budgetramen, vilket kan leda till att medlemsstaterna får mindre kontroll över unionens penninganvändning.

Statsrådet anser att valet av rättslig grund och aktens finansiering väcker frågor som är av principiell betydelse och väsentliga för unionens framtida utveckling. Förslaget skulle bredda tolkningen av den rättsliga grunden för sammahållningspolitiken på ett sätt vars lämplighet bör avvägas noga under den fortsatta beredningen. Statsrådet anser med avseende på aktens finansiering att unionens verksamhet ska finansieras genom unionsbudgeten och inom finansieringsramen och att det inte jämsides ska inrättas fonder som står utanför unionens rättsliga ramverk.

4 Subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen

Det är omöjligt för en enskild medlemsstat att på egen hand absorbera konjunkturberoende risker som hänför sig till tillgången av finansiering, och därmed kan investeringsstabiliseringsfunktionen anses vara förenlig med subsidiaritetsprincipen.

Enligt proportionalitetsprincipen får EU:s åtgärder inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målen i unionsfördraget. Den grundläggande premissen för kommissionens motiveringar är att en medlemsstat inte vill eller kan ta upp lån på marknaden. Eftersom europeiska stabilitetsmekanismen (ESM) har inrättats just för dylika situationer, överlappar den föreslagna europeiska investeringsstabiliseringsfunktionen delvis ESM men utan den konditionalitet som ingår i ESM. På denna punkt ifrågasätter statsrådet förslagets förenlighet med proportionalitetsprincipen.

5 Förslagets ekonomiska och lagstiftningsmässiga konsekvenser

Målen för EISF samt måluppfyllelse med föreslagna åtgärder

Kommissionen föreslår flera mål för EISF inom euroområdet, som till exempel att främja den ekonomiska, sociala och territoriella sammanhållningen, motarbeta finanspolitikens procykliska mönster, stödja investeringar, förhindra finansiella kriser och synkronisera konjunkturväxlingarna i medlemsstaterna. Detta bygger i synnerhet på tanken att om det inte finns någon nationell penningpolitik, räcker en nationell finanspolitik inte till för att en medlemsstat i euroområdet på egen hand ska kunna absorbera stora asymmetriska chocker.

Det centrala målet med den föreslagna förordningen är att säkerställa att en stor asymmetrisk chock inte äventyrar sammanhållningen. Enligt förslaget uppnås detta mål genom att medlemsstater som tar emot stöd investerar stödet i stödberättigande investeringar till stöd för de politiska mål som anges i förordningen om gemensamma bestämmelser och upprätthåller den offentliga investeringsnivån jämfört med de senaste fem årens genomsnittliga offentliga investeringsnivå. Kommissionen motiverar detta med att en del av medlemsstaterna gjorde ned-

skärningar i de offentliga investeringarna efter finanskrisen, vilket enligt kommissionen ökade skillnaderna i medlemsstaternas makroekonomiska utveckling. I sin konsekvensbedömningsrapport konstaterar kommissionen ändå att nedskärningarna i investeringarna efter finanskrisen också berodde på att den offentliga investeringsnivån hade varit ohållbar. I en del av de krisdrabbade länderna var orsaken en överhettad bygg- och fastighetssektor, snarare än en brist på investeringar, vilket också avspeglades på investeringsutvecklingen.

Ändå anger inte kommissionen investeringar som ett kriterium för aktivering av EIFS-åtgärder och bland villkoren för EIFS-lån nämns inte heller att nedskärningar har gjorts eller kommer att göras i investeringar om inget stöd beviljas. EIFS-lånet kan med andra ord åsidosätta nationell investeringsfinansiering och en medlemsstat som beviljats EIFS-stöd kan med hjälp av stödet öka sina andra utgifter. Enligt förordningen förbehåller sig kommissionen dessutom rätten att anpassa kriterierna för upprätthållande av investeringsnivån. Detta innebär att kopplingen till genuint investeringsstöd är svag.

En av orsakerna till kärnan i problematiken är enligt kommissionens konsekvensbedömningsrapport bristande konjunktursynkronisering hos länderna i euroområdet. Speciellt i små öppna ekonomier (Luxemburg, Irland, Slovenien, Finland, de baltiska staterna) förekommer stora konjunktursvängningar. Syftet med stabiliseringsfunktionen är bland annat att minska och synkronisera konjunktursvängningarna. Ändå fick dessa länder, enligt de resultat som kommissionen presenterar, under perioden 1985—2017 betydande stöd från stabiliseringsfunktionen endast under den finanskris som drabbade hela euroområdet. Det enda undantaget var Finland.

Enligt de resultat som kommissionen presenterar skulle Finland ha drabbats av en stödberättigande stor ekonomisk chock endast under lågkonjunkturen i början av 1990-talet, då Finland ännu hade en nationell penningpolitik. Enligt analysen drabbades Finland under finanskrisen på 2000-talet inte av en sådan ekonomisk chock som skulle ha berättigat Finland till stöd från stabiliseringsfunktionen. Med andra ord verkar det som om bristen av en nationell penningpolitik i Finlands och flera andra länders fall inte har krävt finanspolitiska stabiliseringsåtgärder på unionsnivå, då stödbehovet bedöms enligt arbetslöshetstalet, som i förslaget.

Enligt kommissionens konsekvensbedömning var lånebeloppet som beviljades till ett enskilt land under perioden 1985—2017 som mest cirka 0,4 procent av medlemsstatens BNP. Såsom som kommissionen konstaterar är den makroekonomiska stabiliseringseffekten av EIFS begränsad eftersom stödet är utformat som ett lån. Att öka på upplåningen stabiliserar inte i sig ett lands ekonomi. Stabiliseringseffekten kan uppnås genom att medlemsstaten använder EIFS-lånet direkt på finanspolitisk stimulering genom att antingen öka på utgifterna eller sänka skatterna. Det är inte självklart att ett stöd som är utformat som ett lån skulle sporra medlemsstater till detta. EISF-stödet skulle huvudsakligen komma att användas av medlemsstater vars ekonomi har försvagats så mycket att deras möjligheter till upplåning från finansmarknaden har försvagats. I en sådan situation är landets utmaningar de facto inte att öka upplåningen och de finanspolitiska stimuleringsåtgärderna, utan att återställa marknadens förtroende genom att strama åt finanspolitiken.

Tröskeln för att ta EISF-lån är lägre än för att ansöka om ESM-lån. På dessa grunder är det sannolikt att EISF-lån till viss del skulle åsidosätta ESM-lån, samtidigt som de inte är lika villkorsbaserade.

Ekonomiska konsekvenser för Finland

Förslaget kan påverka unionens budget och därigenom också Finlands statsekonomi. Med stöd av förordningen kan kommissionen bevilja totalt 30 miljarder euro i lån till medlemsländerna

och fastställa villkoren för utlåningen, inklusive prissättning, löptid, lånebelopp och räntesubventionsbelopp. De instrument som emitteras för att finansiera utlåningen EISF utgör en budgetexponering för EU eftersom styrs via unionsbudgeten och blir i slutändan ett betalningsåtagande för alla medlemsländer om en medlemsstat som beviljats EISF-lån försummar återbetalningarna. Trots att medlemsländerna hittills har fullföljt sina åtaganden gentemot EU är lån alltid förknippade med en risk för uteblivna återbetalningar. Genom förordningen skulle medlemsstaterna med andra ord överföra sådana befogenheter till kommissionen som kan få ekonomiska konsekvenser för alla EU-länder. Denna gradvisa överföring av befogenheter från medlemsstaterna till kommissionen är problematisk med tanke på demokratin.

Räntesubventionen ska finansieras från en stabiliseringsstödsfond till vilken medlemsstaterna överför ett årligt bidrag som fastställs utifrån varje nationell centralbanks andel av Eurosystemets monetära inkomster, så kallad seigniorage. Medlemsstaterna ska ingå ett mellanstatligt avtal om överföring av bidrag till den stabiliseringsstödsfond som inrättas. Om ett avtalsland underlåter att betala bidraget kan de övriga avtalslutande länderna hänskjuta ärendet till Europeiska unionens domstol för avgörande. För att räntesubvention ska kunna beviljas måste det finnas tillräckligt med tillgängliga medel i fonden, eller annars skjuts utbetalningarna upp. Detta kan leda till att alla länder inte behandlas lika.

Enligt kommissionens konsekvensbedömning uppgår det totala räntesubventionsbeloppet från stabiliseringsstödsfonden till 0,6—2,0 miljarder euro per år. Uppskattningen är synnerligen osäker, eftersom beloppet beror på EISF-utlåningen och lånevillkoren.

Eftersom räntesubventionen ska täcka 100 procent av räntan på lånet är det fråga om en direkt inkomsttransferering mellan medlemsländerna. Då kommissionen fastställer prissättningen för EISF-lånet fastställer den också beloppet på inkomsttransfereringarna mellan medlemsländerna samt räntedifferensen mellan ut- och inlåningen, vilket utgör avkastningen från stabiliseringsfunktionen som förvaltas av kommissionen. Stabiliseringsfunktionen skulle automatiskt expandera tack vare denna ränteavkastning. Exempelvis en räntedifferens på 1 procent skulle tillföra EISF hela 300 miljoner euro under det första året då hela lånekapaciteten är utnyttjad. Dessutom ökar de förväntade ränteintäkterna i takt med den ökande utlåningskapaciteten, vilket kan få kommissionen att utöka den ytterligare.

Lagstiftningsmässiga konsekvenser och förhållande till grundlagen

Förordningen är till alla delar direkt tillämplig lagstiftning i medlemsstaterna. Den behöver inte sättas i kraft nationellt och det krävs inga ändringar i Finlands lagstiftning. De bestämmelser i det mellanstatliga avtalet som omfattas av området för lagstiftningen ska genomföras genom lag i enlighet med 95 § 1 mom. i grundlagen. De årliga överföringarna av bidragen ska upptas i budgetlagen.

Det föreslagna arrangemanget – där en sammanhållningspolitisk stödfunktion som kontrolleras av kommissionen ska finansieras utanför unionens finansieringsram och beslut om egna medel genom ett mellanstatligt avtal mellan medlemsstater – kan ses som ett problematiskt prejudikatärendet med tanke på riksdagens budgetsuveränitet. Trots att det är formellt frivilligt för en medlemsstat att ansluta sig till det mellanstatliga avtalet är stabiliseringsfunktionen i praktiken beroende av att avtalet blir av. Det säger sig självt att om förordningen antas och införs med kvalificerad majoritet har en enskild medlemsstat i euroområdet mycket små möjligheter att stanna utanför avtalet och på så sätt göra förordningen verkningslös, oavsett om landet har röstat mot förslaget.

Ovan nämnda förfarande kan i princip leda till situationer där Finland är tvunget att med budgetmedel finansiera en unionsakt som Finland har röstat emot. Grundlagsutskottet har tidigare

i samband med behandlingen av förordningen om EU:s resolutionsmekanism betonat att unionsakter ska ges bästa möjliga skydd till medlemsstaternas budgetsuveränitet (GrUU 1/2014 rd). I detta avseende kan den föreslagna stabiliseringsfunktionen anses vara problematisk.

EU:s verksamhet ska i princip finansieras genom unionsbudgeten utifrån den fleråriga budgetramen. Den etablerade process som ingår i dessa ger medlemsstaterna möjlighet att påverka och säkerställer ett acceptabelt resultat. Finansiering av verksamheten genom mellanstatliga avtal ger inte samma säkerhet och kan – om sådana arrangemang blir vanligare – leda till en okontrollerad ökning av unionens utgifter. Detsamma gäller kommissionens förslag om att koppla in ESM i finansieringen av stabiliseringsfunktionen.

6 Ålands ställning

Ärendet omfattas av rikets lagstiftningsbehörighet enligt 59 a § i självstyrelselagen för Åland (1144/1991).

7 Nationell behandling av förslaget och behandling inom Europeiska unionen

Förslagen diskuterades i EU 1-sektionen den 19 juni 2018.

Förslaget inklusive utkastet till statsrådets skrivelse behandlades i statsrådets MFF-ledningsgrupp den 21 augusti 2018 och EU-ministerutskottet den 5 september 2018 och i finansutskottet den 13 september 2018.

På EU-nivå behandlades ärendet i den ekonomiska och finansiella kommittén på ställföreträdarnivå den 1 maj och den 28 juni 2018. Medlemsländerna har ställt flera frågor om förslaget och synpunkterna gällande förslaget är delade.

Förslaget upptas första gången på Ekofinrådets dagordning på rådets informella möte den 7 september 2018.

8 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet betonar betydelsen av marknadsdisciplin och medlemsländernas eget ansvar vid utvecklingen av EMU. Statsrådet anser att det inte behövs nya makroekonomiska stabiliseringsfunktioner för konjunkturdämpning i euroområdet. De kan inte byggas upp på rättvisa premisser, de ger obetydlig verklig nytta och det föreligger en risk för bestående intäktstransferering mellan medlemsländerna. Statsrådet anser därför inte heller att det behövs en investeringsstabiliseringsfunktion.

Statsrådet ser problem med såväl den föreslagna rättsliga grunden för investeringsstabiliseringsfunktionen som finansiering av funktionen genom ett mellanstatligt avtal, med andra ord utanför unionens finansieringsram och beslutet om egna medel. Fallbaserad finansiering av unionens sammanhållningspolitik genom ett mellanstatligt avtal eller ESM ger inte medlemsstaternas budgetsuveränitet samma skydd som de etablerade budgetförfarandena inom unionen.

Finland kan bidra till stabiliteten och verksamheten i EMU genom att arbeta för utvecklingen av den fleråriga budgetramen och unionsbudgeten så att eventuella specialbehov inom euroområdet ska beaktas bättre än tidigare. I vissa fall kan det vara gynnsamt att i unionsbudgeten allokera bättre inriktad, sammanhållningsfrämjande, måttlig och tydligt avgränsad finansiering för euroområdets specialbehov. Dessa behov kan anknyta till bland annat att främja konkur-

U 86/2018 rd

renskraft och strukturreformer, minska arbetslöshet bland unga eller bygga upp beredskapen för bankunionen.

Statsrådet utformar sin slutliga ståndpunkt till kommissionens förslag som en del av den övergripande utvecklingen av den monetära unionen.