



## Granskning av EU-kommissionens meddelande om en plan för en djupgående och verklig ekonomisk och monetär union

---

### Sammanfattning

Utskottet har granskat kommissionens plan för en djupgående och verklig ekonomisk och monetär union (KOM(2012) 777).

Enligt utskottet är det viktigt för Sverige att Ekonomiska och monetära unionen (EMU) fungerar väl. Den finansiella och ekonomiska krisen har tydligt visat att den svenska ekonomin är starkt beroende av utvecklingen inom euroområdet. För Sveriges del är det också av stor betydelse att den inre marknaden utvecklas positivt och skapar möjligheter för svenska företag och medborgare. Sverige har därför ett stort intresse av att euroländerna löser sina problem, bedriver en ansvarsfull ekonomisk politik och stabiliserar den ekonomiska och sociala utvecklingen i EMU, anser utskottet.

Utskottet konstaterar att åtgärderna i kommissionens plan endast beskrivs på ett övergripande sätt och att debatt och analyser av åtgärdernas effekter på den europeiska ekonomin saknas. Därför är det enligt utskottet svårt att bedöma och värdera kommissionens olika förslag.

Utskottet konstaterar dock att kommissionens plan innebär en betydande centralisering av den ekonomiska politiken i EU. Det är en mycket oroande utveckling, menar utskottet. Utgångspunkten vid en eventuell ytterligare förstärkning av den ekonomiska samordningen bör i stället vara att medlemsstaternas befogenheter vad gäller budget, skatter, arbetsmarknads- och socialpolitik inte försvagas. Medlemsstaternas nationella befogenheter måste värnas.

Utskottets uppfattning är i stället att EU och euroländerna nu bör koncentrera sig på att genomföra och tillämpa det redan beslutade ramverket för ekonomisk-politisk samordning samt avsluta de förhandlingar som fortfarande pågår.

Utskottet anser att det finns en betydande risk för att kommissionens centralistiska förslag leder till att euroländernas ansvar för den egna ekonomiska politiken minskar (s.k. moral hazard). Utskottet varnar också för en framtida utveckling där avståndet ökar mellan euroländerna som tar stora

steg mot ett fördjupat och centraliserat samarbete och övriga medlemsstater som står vid sidan om. Det skulle vara olyckligt för EU om man hamnar i ett läge där euroländerna har en egen budget och samordnar politikområden utanför dagens EU-samarbete. En sådan utveckling skulle också försvåra för medlemsstater som nu står utanför eurosamarbetet att i framtiden ansluta sig.

En utomordentligt viktig fråga som är starkt kopplad till debatten om ett fördjupat ekonomiskt och monetärt samarbete är frågan om demokratisk legitimitet. Flera av förslagen i meddelandet är långtgående och förutsätter fördragsändringar. Utskottet understryker därför betydelsen av en bred debatt och de nationella parlamentens centrala roll i den fortsatta behandlingen.

Utskottet föreslår att riksdagen lägger utlåtandet till handlingarna.

I utlåtandet finns en reservation (MP, V) och ett särskilt yttrande (SD).

# Innehållsförteckning

Sammanfattning .....	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut .....	4
Redogörelse för ärendet .....	5
Ärendet och dess beredning .....	5
Bakgrund .....	5
Meddelandets huvudsakliga innehåll .....	6
Finanskrisen avslöjade EMU:s brister och svagheter .....	7
Regeringens faktagpromemoria .....	14
Ytterligare information .....	16
Utskottets granskning .....	23
Kommissionens plan för ett verkligt EMU (KOM(2012) 777) .....	23
Utskottets ställningstagande .....	23
Reservationen .....	26
Kommissionens plan för ett verkligt EMU (KOM(2012) 777) – motiveringen (MP, V) .....	26
Särskilt yttrande .....	28
Kommissionens plan för ett verkligt EMU (KOM(2012) 777) (SD) .....	28
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över granskade dokument .....	29

## Utskottets förslag till riksdagsbeslut

### **Kommissionens plan för ett verkligt EMU (KOM(2012) 777)**

Riksdagen lägger utlåtandet till handlingarna.

*Reservation (MP, V) – motiveringen*

Stockholm den 12 mars 2013

På finansutskottets vägnar

*Fredrik Olovsson*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Fredrik Olovsson (S), Göran Pettersson (M), Pia Nilsson (S), Peder Wachtmeister (M), Ann-Charlotte Hammar Johnsson (M), Maryam Yazdanfar (S), Carl B Hamilton (FP), Bo Bernhardsson (S), Per Åsling (C), Marie Nordén (S), Per Bolund (MP), Anders Sellström (KD), Sven-Olof Sällström (SD), Ulla Andersson (V), Sven-Erik Bucht (S), Robert Halef (KD) och Lotta Olsson (M).

# Redogörelse för ärendet

## Ärendet och dess beredning

### Bakgrund

#### Från EMU-rapport till kommissionens meddelande

Vid sitt möte den 28–29 juni 2012 noterade Europeiska rådet den s.k. EMU-rapporten (en rapport av Europeiska rådets ordförande, i samarbete med ordförandena för kommissionen, Europeiska centralbanken och Eurogruppen). Rapporten innehöll förslag på hur EMU kan vidareutvecklas och följande fyra byggstenar lyftes fram.

- Ett trygghande av finansiell stabilitet genom enhetlig banktillsyn, insättningsgaranti och rekonstruktion och avveckling av banker.
- Förebyggande av ohållbar finanspolitik i de enskilda medlemsstaterna genom upprättande av gränsvärden kopplade till budgetbalans och skuldnivåer, på medellång sikt emission av gemensamma skuldebrev och till slut utvecklandet av ett gemensamt budgetorgan i euroområdet, exempelvis en skattemyndighet.
- Samordning inom olika politikområden för att skapa stabilitet inom euroområdet, t.ex. vad gäller arbetskraftens rörlighet eller beskattning.
- Demokratisk legitimitet genom aktivt deltagande av nationella parlament och Europaparlamentet.

Vid mötet gav Europeiska rådet sin ordförande Herman Van Rompuy i uppdrag att till december 2012 ”utarbета en särskild färdplan med bestämda tidsramar för hur en verklig ekonomisk och monetär union ska uppnås”.

I linje med den första byggstenen i EMU-rapporten presenterade kommissionen i september 2012 förslag till en ny mekanism för banktillsyn. Europeiska centralbanken föreslogs få tillsynsbefogenheter över alla kreditinstitut i eurozonen (förslaget till ECB-förordning) och ändringar föreslogs i den befintliga förordningen om Europeiska bankmyndigheten (EBA-förordningen). Samtidigt publicerades ett meddelande där kommissionen skisserade en bankunion med en samlad banktillsyn, ett gemensamt insättningsgarantisystem och en avvecklingsfond.

I oktober 2012 lade Herman Van Rompuy fram en interimrapport till Europeiska rådets oktobermöte där de förslag och den problembild som lagts fram i EMU-rapporten utvecklades ytterligare.

EMU-rapporten behandlas även i en resolution av Europaparlamentet den 20 november 2012. Parlamentet gav i stort sett sitt stöd till innehållet i EMU-rapporten och förordade en fördjupad samordning av bl.a. nationella budgetar och skatter. Det ställde sig också bakom en gemensam utgivning av skuldinstrument och ansåg bl.a. att det borde inrättas ett euro-

peiskt finansdepartement. Kritik riktades mot att Europaparlamentet inte gavs en tydligare roll vare sig i den pågående processen att skissera framtidens EMU eller i förslagen på åtgärder som presenterades i EMU-rapporten. Parlamentet var också missnöjt med att den senare tidens insatser för att möta den ekonomiska krisen tagit formen av mellanstatliga avtal och att Europaparlamentet därmed inte involverats i önskvärd omfattning.

Den 28 november 2012 presenterade kommissionen meddelandet om en plan för en djupgående och verklig ekonomisk och monetär union. Meddelandet var en viktig grund för rapporten Mot en verklig ekonomisk och monetär union som Europeiska rådets ordförande lade fram den 5 december inför rådsmötet den 13–14 december 2012. Rapporten följde i stora delar de åtgärder på kort och lång sikt som kommissionen skisserat i sitt meddelande. Som ett svar på Europeiska rådets slutsatser på oktobermötet lyftes frågan om demokratisk legitimitet och ansvarsutkrävande fram i rapporten. Enligt rapporten ska demokratisk kontroll och ansvarsutkrävande ske på den nivå där besluten fattas, och då det handlar om EU-kompetens avseende de nationella budgetarna blir de nationella parlamenten berörda. När det rör sig om EU:s gemensamma intressen och ökade befogenheter på den nivån ska Europaparlamentet medverka. Den demokratiska legitimiteten kan öka genom samarbete mellan de nationella parlamenten och Europaparlamentet, exempelvis på grundval av artikel 13 i finanspakten och protokoll nr 1 till fördragen enligt vilka de nationella parlamenten och Europaparlamentet kan organisera en konferens för att diskutera budgetpolitiska frågor. I slutändan måste de mellanstatliga arrangemang som upprättats integreras i EU:s rättsliga ram.

Den 13 december 2012 enades EU:s finansministrar om en gemensam banktillsynsmekanism. Den svenska regeringen, som haft starka invändningar mot utformningen av förslaget, gav sitt stöd till förslaget eftersom förhandlingarna bl.a. resulterat i ett mer balanserat inflytande i både ECB och EBA för stater utanför eurozonen. Enligt överenskommelsen inleds den gemensamma banktillsynen från den senaste av tidpunkterna den 1 mars 2014 eller 12 månader efter att lagstiftningen trätt i kraft. Trepartsförhandlingar pågår med Europaparlamentet.

## Meddelandets huvudsakliga innehåll

EU:s Ekonomiska och monetära union står inför mycket stora utmaningar, menar kommissionen i sitt meddelande. I juni 2012 gav Europeiska rådet sin ordförande i uppdrag att tillsammans med ordförandena för kommissionen, eurogruppen och ECB arbeta fram en färdplan för en fullbordad och verklig ekonomisk och monetär union. En delrapport presenterades i oktober och en slutrapport läggs fram i december 2012. I det aktuella meddelandet presenterar kommissionen sitt förslag till färdplan och vilka åtgärder som bör genomföras.

## Finanskrisen avslöjade EMU:s brister och svagheter

När finanskrisen bröt ut 2008 var flera länder i euroområdet i ekonomisk obalans med stora privata och offentliga skulder och en svag konkurrenskraft. Efter hand utvecklades den akuta finanskrisen till en statsskuldskris som spred sig till hela euroområdet.

Kommissionen anger flera olika orsaker till krisen i EMU. De viktigaste redovisas i punkterna nedan.

- Euroländerna följde inte stabilitets- och tillväxtpakten i tillräcklig omfattning. Pakten saknade också effektiva medel för att säkerställa att de offentliga finanserna i medlemsstaterna var hållbara. Tillämpningen av stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande delar var alltför slapp och i de s.k. korrigerande delarna av pakten spelade skuldbyggnad och skuldnivåer en mindre roll. Följden blev att länderna inte ens under goda tider byggde upp överskott i statsfinanserna samtidigt som skulden i de kraftigt skuldyngda länderna låg kvar på höga nivåer.
- Samordningen av den ekonomiska politiken (vid sidan av budgetpolitiken) var mjuk i den meningen att man enbart använde gruppträck och rekommendationer som påtryckningsmedel. Politiken för att motverka de skillnader i konkurrenskraft och ekonomisk tillväxt som gradvis ökade mellan länderna blev därför svag. Medlemsstaterna ägnade också för lite uppmärksamhet åt spridningseffekter på hela euroområdet av den förda nationella ekonomiska politiken. Nationella ekonomisk-politiska beslut tog inte tillräcklig hänsyn till att ekonomin var en del av EMU.
- Den globala överskottslikviditeten i början av 2000-talet och Europeiska centralbankens (ECB) användning av nationella obligationer i sina marknadsoperationer var några av de faktorer som bidrog till att räntnivåerna i euroländerna snabbt närmade sig varandra. Detta ledde i sin tur till att räntornas disciplinerande effekter på offentliga finanser och skulder försvagades. Vissa länder i euroområdet upplevde mycket låga nominella räntor eller t.o.m. negativa realräntor trots en god konjunktur, hög inflation och relativt svaga statsfinanser. I en del länder ökade kreditgivningen kraftigt och fastighetsbubblor byggdes upp.
- Den finansiella integrationen ökade snabbt när EMU inrättades. Men trots integrationen låg ansvaret för tillsyn och krishantering kvar på nationell nivå. Bristen på gemensamma regler och euroinstitutioner inom områdena tillsyn och avveckling av finansinstitut försvårade hanteringen av finanskrisen och ledde till ytterligare en försvagning av ländernas statsfinanser. Detta har i sin tur ytterligare drivit på statsskuldskrisen och spridningsrisken mellan länderna och stängt ute ett antal medlemsstater från de internationella kapitalmarknaderna. Avsaknaden av ett effektivt system för att säkerställa att medlemsstaterna hade tillgång till likviditet i nödsituationer bidrog till det negativa händelseförloppet.

## Åtgärder som redan vidtagits för att möta problemen

### *Åtgärder för budgetövervakning*

I december 2011 antog EU den s.k. sexpacken för att åtgärda de brister som blivit tydliga under finans- och skuldskrisen. Paketet innehöll tre förordningar om förstärkningar av budgetövervakningen, två förordningar om ett nytt övervakningsförfarande för s.k. makroekonomiska obalanser och ett direktiv om att införa miniminormer för medlemsstaternas finanspolitiska ramverk i den nationella lagstiftningen.

Sexpacken har förstärkt den förebyggande delen av stabilitets- och tillväxtpakten bl.a. genom att det har införts regler om att medlemsstaternas offentliga utgifter på medellång sikt inte får öka snabbare än den potentiella BNP-tillväxten (om inte utgiftsökningar kombineras med inkomstförstärkningar). Dessutom finns nu fler möjligheter att tidigt införa sanktioner mot länder som inte uppfyller de statsfinansiella kraven. Bland annat kan rådet ålägga en medlemsstat som inte har tillräckligt starka offentliga finanser att betala in en räntebärande deposition på 0,2 procent av BNP till kommissionen. Den korrigerande delen av stabilitets- och tillväxtpakten har också förstärkts, bl.a. genom att ett s.k. underskottsförfarande kan inledas mot medlemsstater som har såväl svaga offentliga finanser som höga offentliga skulder. Enligt de nya reglerna ska också länder som har en statskuld som överstiger 60 procent av BNP snabbt minska skulden mot den nivån. Beslut om sanktioner mot medlemsstater som bryter reglerna kan nu tas med s.k. omvänd kvalificerad majoritet, dvs. att det krävs en kvalificerad majoritet mot att införa sanktioner. Tidigare krävdes en kvalificerad majoritet för att införa sanktioner.

Sexpackens direktiv om miniminormer för medlemsstaternas finanspolitiska ramverk har nyligen förstärkts genom den s.k. finanspakten, dvs. det mellanstatliga fördraget om stabilitet, samordning och styrning i Ekonomiska och monetära unionen. I fördraget åtar sig de medlemsstater som skrivit under fördraget att bl.a. införliva de centrala principerna i stabilitets- och tillväxtpakten i den nationella lagstiftningen.

Under 2011 presenterade kommissionen ytterligare två förordningar om budgetsamordning och budgetövervakning, den s.k. tvåpacken. Förordningarna innehåller bl.a. regler om en harmoniserad budgetprocess och att medlemsstaterna ska presentera sina utkast till nationell budget för EU innan de presenteras för de nationella parlamenten. Tvåpacken innehåller också skärpta övervakningsrutiner för de medlemsstater som hamnat i ett underskottsförfarande eller som begärt ekonomiskt stöd. Tvåpacken förhandlas fortfarande i rådet.

### *Åtgärder för övervakning av den ekonomiska politiken*

För att förbättra den systematiska övervakningen av medlemsstaternas makroekonomiska utveckling har det genom sexpacken införts ett nytt övervakningsförfarande. Förfarandet bygger bl.a. på ett varningssystem med



indikatorer och landsstudier för att upptäcka och snabbt förhindra makroekonomiska obalanser och skillnader i konkurrenskraft mellan medlemsstaterna. Förfarandet kombineras med åtgärder och sanktioner mot medlemsstater som inte uppfyller kraven vid ett underskottsförfarande.

Sedan 2011 samordnas och integreras den makroekonomiska, budgetmässiga och strukturella övervakningen av medlemsstaterna i den s.k. europeiska planeringsterminen (den rättsliga kodifieringen av planeringstermin ingår i sexpacken). Planeringsterminen innebär i korthet att ländernas utveckling övervakas parallellt under kalenderårets första halvår. Övervakningen avslutas med att rådet antar landspecifika råd som medlemsstaterna kan ta hänsyn till i de nationella budgetprocesserna under andra halvåret.

### *Åtgärder för finansiell reglering och tillsyn*

För att stabilisera finansmarknaderna och göra dem mer konkurrens- och motståndskraftiga har EU under de senaste åren löpande reformerat det finansiella regelverket. Bland annat har tillsynen av marknaderna skärpts genom inrättandet av tre europeiska tillsynsmyndigheter och ett organ för s.k. makrotillsyn. Nya gemensamma regler för s.k. derivathandel och blankning har antagits, och förhandlingar om nya och högre kapitaltäckningskrav för banker och andra kreditinstitut pågår. EU har också antagit bestämmelser om olika typer av rörliga ersättningar i finansbranschen för att minska bankernas risktagande.

### *Åtgärder för krisfinansiering*

Våren 2010 inrättades två tillfälliga stödarrangemang för att hantera kriser i enskilda medlemsstater – Europeiska finansiella stabiliseringsmekanismen (EFSM) och Europeiska finansiella stabiliseringsfonden (EFSF). Stöd från EFSM täcks av medel från EU-budgeten och är öppen för alla EU:s medlemsstater. Stöd från EFSF täcks av länderna i euroområdet och är endast tillgänglig för dessa länder.

Hösten 2012 inrättades den permanenta Europeiska stabilitetsmekanismen (ESM) för att skydda den finansiella stabiliteten i euroområdet och ge stöd till euroländer som fått finansiella svårigheter. ESM ska ersätta EFSM och EFSF. ESM kommer att ha en utlåningskapacitet på minst 500 miljarder euro. Enligt kommissionen är ESM världens mest kapitaliserade finansinstitut och världens största regionala och finansiella brandvägg.

ECB:s insatser har spelat en avgörande roll i hanteringen av finans- och statsskuldskrisen, enligt kommissionen. Förutom räntesänkningar har ECB vidtagit en rad åtgärder för att upprätthålla likviditeten i det finansiella systemet. Under 2010 började ECB köpa statsobligationer, och när oron för statsskuldskrisen tilltog mot slutet av 2011 gav ECB bankerna möjlighet till en långfristig refinansiering. Åtgärderna har enligt kommissionen haft stor inverkan på investerarnas förtroende för det finansiella systemet. Under 2012 tog ECB också beslut om att genomföra direkta penningpolitiska transaktioner på andrahandsmarknaderna för statsobligationer för

vissa länder. Syftet är bl.a. att stabilisera finansmarknaderna, påverka räntenivåerna i krisländerna och säkerställa en enhetlig penningpolitik i unionen (förbättra den s.k. penningpolitiska transmissionsmekanismen, dvs. genomslaget av penningpolitiken i den europeiska ekonomin). En förutsättning för att ECB ska genomföra direkta transaktioner är att landet är kopplat till ett makroekonomiskt anpassningsprogram eller ett förebyggande program och att programmet följs.

### **Kommissionens förslag till åtgärder för att nå en verklig ekonomisk och monetär union**

Trots mycket kraftfulla åtgärder är förtroendet för EMU fortfarande lågt, konstaterar kommissionen. Anledningen är bl.a. att det tar tid innan vissa åtgärder får effekt på förtroendet och att införandet av den finansiella regleringen och tillsynen på EU-nivå har varit långsam. Enligt kommissionen krävs det emellertid betydligt mer grundläggande insatser för att återställa förtroendet för EMU och säkra den framtida ekonomiska tillväxten och sociala välfärden. Dagens uppdelning (kommissionen kallar detta för fragmentering) av EU:s finansmarknad måste hejdas och finansieringsvillkoren för hushåll och företag i olika delar av unionen bli mer likvärdiga.

Det behövs enligt kommissionen en övergripande vision för en djupgående och verklig ekonomisk och monetär union. I kommissionens vision bör alla ekonomiska och finanspolitiska beslut som medlemsstaterna överväger samordnas, godkännas och övervakas på EU-nivå. Detta bör även innefatta beskattning, sysselsättning och andra politikområden som är väsentliga för EMU:s utveckling. EMU bör även förstärkas genom att EMU får egna finanspolitiska medel och i slutändan en egen central budget för stabiliseringspolitiska åtgärder. Beslut om vissa inkomster och utgifter och emissioner av statspapper borde också fattas och genomföras gemensamt av euroländerna.

Allt går inte att genomföra med en gång, menar kommissionen, bl.a. eftersom flera av åtgärderna kräver att omfattande politiska befogenheter förs över från nationell till europeisk nivå. I sitt meddelande föreslår kommissionen åtgärder i tre steg – åtgärder på kort sikt, på medellång sikt och på lång sikt. Åtgärderna i det korta perspektivet kan genomföras inom ramen för nuvarande EU-fördrag. En del av åtgärderna som föreslås på medellång sikt kräver ändringar i fördragen medan åtgärderna eller visionerna på lång sikt förutsätter omfattande förändringar av fördragen.

#### *Åtgärder på kort sikt*

Med kort sikt menar kommissionen åtgärder som bör vidtas inom de närmaste 6 till 18 månaderna. Kommissionens förslag till kortsiktiga åtgärder beskrivs kortfattat i punkterna nedan.

- De förändrade ramarna för den ekonomiska styrningen och samordningen av EMU, bl.a. genom regelverken i sexpacken och den europeiska planeringsterminen, bör fullbordas och tillämpas fullt ut. Medlemsstaterna bör också utan dröjsmål anta reglerna i tvåpacken för att ytterligare skärpa bl.a. budgetövervakningen och hanteringen av instabila situationer i medlemsstaterna.
- I ett första steg mot en fullständig bankunion bör medlemsstaterna anta kommissionens förslag till en gemensam tillsynsmekanism där ECB har ansvaret för tillsynen av bankerna i unionen. Man bör också ta fram en gemensam regelbok för den finansiella tillsynen som ska gälla hela den inre marknaden. När dessa besluts fattats bör ESM få befogenheter att ge direkt kapitalstöd till banker som har svårt att finansiera sig på marknaderna och där hemlandet inte har möjlighet att ge stöd på grund av svaga statsfinanser.
- Den gemensamma tillsynen bör kompletteras med en gemensam avvecklingsmekanism för de länder som deltar i tillsynen. Den bör vara uppbyggd kring en separat europeisk avvecklingsmyndighet som ska styra avvecklingen av banker och samordna användningen av de instrument som finns att tillgå för ändamålet. Kommissionen anger i meddelandet att den tänker komma med ett förslag om en gemensam avvecklingsmekanism för euroområdet när beslut tagits om tillsynsmekanismen.
- Förhandlingarna kring de förslag om insättningsgarantier och en europeisk ram för rekonstruktion och avveckling av banker som kommissionen redan lagt fram bör snarast slutföras.
- Medlemsstaterna bör också snabbt besluta om den fleråriga budgetramen för 2014–2020 för att främja investeringar, tillväxt och sysselsättning i unionen. Förslaget till ram är enligt kommissionen konstruerad så att det finns en stark koppling mellan de olika fonderna (t.ex. sammanhållnings- och strukturfonderna) och medlemsstaternas nationella reform-, stabilitets- och konvergensprogram och rådets landspecifika rekommendationer. Ett snabbt beslut om budgetramen skulle enligt kommissionen innebära att stöd till viktiga strukturreformer i medlemsstaterna omsätts i praktiken.
- För att tydligt markera att de enskilda medlemsstaternas ekonomiska politik är ett gemensamt intresse för hela euroområdet bör man införa en systematisk samordning på förhand av medlemsstaternas nationella planer på större ekonomiska reformer. Det skulle öka kommissionens och ländernas möjligheter att bedöma eventuella spridningseffekter i unionen av de nationella åtgärderna och lämna synpunkter på planerna innan det nationella beslutet fattas. Kommissionen aviserar i meddelandet att den kommer att lägga fram ett förslag om ytterligare samordning inom ramen för den europeiska planeringsterminen.

- Efter att budgetramen beslutats bör EU också inrätta ett instrument för konvergens och konkurrenskraft för att underlätta strukturreformer i medlemsstaterna. Instrumentet ska omfatta avtal mellan medlemsstaterna och kommissionen och innehålla ekonomiskt stöd om reformer genomförs. Systemet ska bygga på det befintliga förfarandet vid makroekonomiska obalanser, och avtalen ska vara obligatoriska för medlemsstater som omfattas av förfarandet. Avtalen ska också bygga på rådets landspecifika rekommendationer, och stödet ska finansieras inom ramen för EU-budgeten. Kommissionen skriver i meddelandet att den senare kommer att presentera ett förslag med detaljerade villkor för instrumentet.
- Euroområdet bör enligt kommissionen spela en samlad och aktiv roll både inom multilaterala institutioner och forum och i bilaterala dialoger med strategiska partner. Euroländerna bör därför ta fram en plan för en gemensam extern representation i internationella ekonomiska och finansiella organisationer och forum. Särskilt viktigt är det att man utvecklar en gemensam representation i Internationella valutafonden (IMF), enligt kommissionen.

#### *Åtgärder på medellång sikt*

Med medellång sikt menar kommissionen åtgärder som bör vidtas inom en period på 18 månader till 5 år. Flera av förslagen kräver förändringar av EU-fördragen. Enligt kommissionen ligger tvåpacken precis på gränsen av vad som är möjligt lagstifta om inom ramen för nuvarande fördrag. Ytterligare åtgärder för att fördjupa samordningen av budget- och finanspolitiken kräver därför ändringar av fördraget.

#### **Ytterligare samordning av budget- och finanspolitiken**

Enligt kommissionen bör man på medellång sikt ta ytterligare steg för att öka samordningen av finanspolitiken i euroområdet och kontrollen av medlemsstaternas nationella finanspolitik. Detta kan ske på flera sätt. Till exempel kan det införas en skyldighet för en medlemsstat att ändra sitt förslag till nationell budget, om EU kräver det och landet avviker från de fastställda kraven på budgetdisciplin. Det kan införas en rätt för EU att kräva ändringar av enskilda beslut i en medlemsstat, om effekten av beslutet allvarligt avviker från EU:s strategi att konsolidera de offentliga finanserna. Det bör också, enligt kommissionen, införas en tydlig behörighet för EU att harmonisera nationella budgetlagar och en möjlighet för EU att vända sig till domstol om reglerna överträds.

Vid en ändring av fördraget bör man även ge utrymme för en mer långtgående samordning av skattepolitiken i euroområdet. Även samordningen och övervakningen av sysselsättnings- och socialpolitiken bör förstärkas.

### **Finanspolitisk kapacitet för euroområdet**

På medellång sikt bör EU påbörja arbetet med att bygga upp en finanspolitisk kapacitet i euroområdet för att öka möjligheterna att stabilisera den ekonomiska utvecklingen i unionen och de enskilda medlemsstaterna. Kapaciteten bör enbart bestå av egna medel och i förlängningen skulle medel kunna lånas upp.

### **Fond för skuldminskning**

För att minska de statskulder i euroområdet som är mycket högre än kriterierna i stabilitets- och tillväxtpakten bör man överväga att införa en skuldinlösenfond. För att en sådan fond ska fungera krävs enligt kommissionen mycket strikta regler och en mycket långtgående samordning och övervakning av den nationella finanspolitiken. Dessutom krävs det att det finns befogenheter för EU att intervensera om medlemsstaterna inte följer uppsatta bestämmelser. En skuldinlösenfond skulle ge en signal om att länderna i euroområdet är villiga och kapabla att minska sina skuldnivåer. Det skulle i sin tur minska de totala finansieringskostnaderna för de länder som har höga skulder. Skuldinlösenfonden skulle enligt kommissionen kunna förvaltas av en skuldförvaltningsenhet inom kommissionen.

### **Skuldväxlar för euroområdet**

Enligt kommissionen bör man också pröva möjligheten att införa s.k. euroskuldväxlar (eurobills) för att bl.a. stabilisera de europeiska statspappersmarknaderna, utjämna räntenivåerna mellan medlemsstaterna och förbättra penningpolitikens genomslag. Om länderna gemensamt utfärdar kortfristiga statskuldväxlar med en löptid på 1–2 år skulle det leda till att det skapas en stor integrerad marknad för kortfristiga värdepapper i euroområdet. Det skulle i sin tur öka den finansiella stabiliteten och säkerställa att alla länder i euroområdet har tillgång till kortfristiga medel.

Euroskuldväxlarna skulle successivt ersätta befintliga skulder och därmed inte öka den kortfristiga skulden i euroområdet. Utfärdandet av euroskuldväxlar kräver att länderna i euroområdet gemensamt går i borgen för lånen, vilket betyder att EU-fördraget måste ändras.

### **EMU:s utveckling på lång sikt**

Kommissionens vision för EMU:s långsiktiga utveckling, mer än fem år framåt i tiden, är att EMU utvecklas mot en fullständig bankunion och en fullständig finanspolitisk och ekonomisk union. För att det ska förverkligas krävs omfattande reformer av EU-fördragen.

### *En fullständig bankunion*

För att stärka förtroendet för euroområdet långsiktiga stabilitet bör man skapa en bankunion som omfattar alla banker med en central och kvalitativ tillsyn, en s.k. makrotillsyn på euroområdesnivå, ett gemensamt system för bankavveckling och ett robust och verkningfullt system för insättningsgarantier som omfattar alla medlemsstater. För att maximera förtroendet är det också nödvändigt att inrätta en kraftfull finansiell skyddsmekanism, enligt kommissionen. Om man utvecklade en marknad för europapper skulle det underlätta skapandet av en sådan skyddsmekanism, anser kommissionen.

### *En fullständig finanspolitisk och ekonomisk union*

Euroområdets svaghet jämfört med andra valutaunioner är att EMU saknar en central budget, menar kommissionen. Kommissionen anser därför att slutmålet för EMU bör vara att upprätta en gemensam och fristående budget för euroländerna. En centraliserad finanspolitisk kapacitet skulle öka unionens möjligheter att hantera asymmetriska och konjunkturella störningar i unionen och i medlemsstaterna.

En central budget för stabiliseringspolitik kan liknas vid ett försäkrings-system där riskerna för ekonomiska störningar delas mellan medlemsstaterna. En budget skulle också, enligt kommissionen, förbättra genomförandet av den nationella finanspolitiken genom att systemet stimulerar till åtstramningar i högkonjunkturer och ger extra stöd i nedgångsfaser.

Hur stor den centrala budgeten skulle vara beror enligt kommissionen på hur djup integration länderna vill ha och på ländernas vilja att genomföra de politiska förändringar som krävs. En central budget innebär att omfattande finanspolitiska befogenheter förs över från nationell nivå till EU-nivå.

I meddelandet skisserar kommissionen olika alternativ över hur en central budget skulle kunna konstrueras.

## Regeringens faktapromemoria

Regeringen överlämnade sin faktapromemoria om kommissionens meddelande till riksdagen den 8 februari (2012/13:FPM57). Nedan följer en kort sammanfattning av regeringens syn på konsekvenserna av kommissionens förslag och regeringens preliminära ståndpunkt.

### **Regeringens syn på konsekvenserna**

Regeringen konstaterar att kommissionens förslag är mycket omfattande och att de kan få betydande budgetmässiga och samhällsekonomiska konsekvenser. Förslagen är emellertid allmänt hållna och svåranalyserade, och

enligt regeringen behövs en betydligt djupare analys och debatt om förslagen. Regeringen väljer därför att endast kommentera de övergripande delarna i meddelandet.

### *Övergripande*

Meddelandet är enligt regeringen en långtgående plan för att omvandla euroområdet till mer av en federativ statsbildning. Många av förslagen kräver fördragsändringar som troligtvis kommer att leda till konstitutionella debatter och i slutändan ändringar i nationella grundlagar. Det skulle sannolikt bli den största översyn av fördragen sedan Maastrichtfördraget, menar regeringen.

Kommissionens förslag innebär en centralisering av hela den ekonomiska politiken. Den nuvarande decentraliserade modellen när det gäller finans- och budgetpolitiken skulle överges. Detta skulle förmodligen leda till en otydlighet om de enskilda ländernas ansvar för sina nationella beslut.

### *Gemensam upplåning*

Regeringen ser negativt på de olika förslagen om gemensam upplåning (skuldinlösenfond, euroskuldväxlar, euroobligationer etc.). Gemensam upplåning i olika former riskerar att skapa fel incitament för såväl de stater som sköter sina ekonomier som de som missköter dem. Marknadstrycket mot de länder som missköter sina ekonomier riskerar att försvinna, och de länder som har välskötta offentliga finanser skulle sannolikt få högre upplåningskostnader. De rättsliga, konstitutionella och institutionella dimensionerna av en gemensam upplåning måste tydligt klargöras och diskuteras innan denna typ av åtgärder kan genomföras, menar regeringen.

### *Eurozonsbudget*

Skapandet av en gemensam budget för eurozonen är ett mycket långtgående förslag som behöver diskuteras betydligt mer ingående än vad kommissionen gör i meddelandet. I meddelandet finns inga tydliga skäl till varför dagens system med nationellt ansvar för finanspolitiken och den ekonomiska politiken bör ersättas med ett centraliserat system. Möjligheterna att lösa problem centralt och med mer eller mindre automatiska fördelningsystem mellan euroländerna överdrivs i meddelandet, anser regeringen. I meddelandet sägs också mycket lite om hur demokratiaspekter, legitimitet och ansvarsutkrävande ska hanteras när finanspolitiska åtgärder som beslutats centralt visar sig vara mindre lyckade.

### *Kontraktsmässiga arrangemang och gemensam budget för stöd till strukturreformer*

Förslagen om kontraktsmässiga arrangemang med finansiellt stöd måste övervägas noga, menar regeringen, och det måste ske med respekt för medlemsstaternas befogenheter inom de skatte-, arbetsmarknads- och socialpo-

litiska områdena. Det är också oklart hur det begränsade stödet ska fungera och om det ökar drivkrafterna för länderna att genomföra ekonomiska reformer. Formerna för det finansiella stödet måste nog analyseras. Om stödet ska finansieras som en separat del av EU-budgeten är det viktigt att bevaka att det sker i linje med gällande principer om sund ekonomisk och budgetär förvaltning.

### **Regeringens preliminära ståndpunkter**

Sverige har enligt regeringen ett starkt intresse av ett väl fungerande EMU. En del av kommissionens förslag är emellertid mycket långtgående. Förslagen går i en starkt centraliserande riktning. De innebär stora risker samtidigt som de inte hanterar den ekonomiska krisens grundproblem, menar regeringen.

I första hand bör i stället EU och euroområdet koncentrera sig på att genomföra och tillämpa det förstärkta ramverket för ekonomisk-politisk samordning som man redan beslutat om.

Eventuella beslut av långtgående karaktär måste föregås av en öppen debatt och en gedigen analys och konsekvensbedömning. Vid utformningen av åtgärder bör man beakta risken för att reformer av EMU leder till svagare drivkrafter för euroländerna att ta eget ansvar för sin ekonomiska politik. Krisen i eurozonen visar att marknadsstryck som regel är mer effektivt än kollegial påtryckning för att förmå länder att genomföra ekonomiska reformer.

Alla förändringar av det ekonomiska samarbetet måste, enligt regeringen, ha demokratisk förankring och ge möjlighet till effektivt ansvarsutkrävande. De nationella parlamentens roll är central för att säkra en demokratisk förankring i medlemsstaterna. Även EU-parlamentets roll är viktig. Regeringen anser också att diskussionerna om reformarbetet ska innefatta samtliga medlemsstater.

Enligt regeringens uppfattning ligger det i Sveriges intresse att EU:s sammanhållning och den inre marknaden värnas och att eventuella nya samarbetsformer är öppna för alla medlemsstater.

Förstärkningar av den ekonomisk-politiska samordningen ska övervägas med utgångspunkten att medlemsstaternas befogenheter på områden som skatter, arbetsmarknad och sociala frågor inte försvagas.

## **Ytterligare information**

### **Europeiska rådets slutsatser vid mötet i december 2012**

Europeiska rådets slutsatser vid mötet den 13–14 december 2012 fokuserade på de kortsiktiga åtgärderna i kommissionens meddelande och Herman Van Rompuy's rapport. De mer långtgående förslagen, exempelvis att EU på medellång sikt skulle kunna kräva ändringar i nationella budgetar,



att samordningen skulle ökas på andra politikområden eller att en skuldinlösenfond skulle skapas, behandlades aldrig i slutsatserna. Inte heller gick man in på det slutliga steget att upprätta en fullständig finanspolitisk och ekonomisk union med en central budget.

Flertalet av kommissionens kortsiktiga åtgärder lyftes fram i slutsatserna. Europeiska rådet underströk att ett antal rättsakter måste slutförhandlas och/eller genomföras. Det gäller sexpacken och tvåpacken, den gemensamma banktillsynsmekanismen, kapitalkrav för kreditinstitut och värdepappersföretag, direktivförslag om återhämtning och rekonstruktion av banker samt insättningsgarantisystem. Rådet klargjorde vidare att ett framtida förslag om en rekonstruktionsmekanism för de medlemsstater som deltar i den gemensamma banktillsynen bör grundas på bidrag från finanssektorn och vara finanspolitiskt neutral på medellång sikt. Euroområdets stats- och regeringschefer uppmanades upprätta en arbetsordning för sina möten för att förbättra styrningen av eurosamarbetet. Europeiska rådet pekade vidare på vikten av ökad demokratisk legitimitet. Såväl de nationella parlamentens som Europaparlamentets betydelse lyftes fram.

Europeiska rådet underströk behovet av att säkerställa demokratisk legitimitet och ansvarsskyldighet på den nivå där besluten fattas och genomförs. I linje med Herman Van Rompuys rapport pekade man på att medlemsstaterna måste se till att de nationella parlamenten medverkar på lämpligt sätt, att Europaparlamentet får ökade befogenheter samt att en konferens enligt artikel 13 i finanspakten öppnar för samarbete mellan de nationella parlamenten och Europaparlamentet.

### *Fyra utvecklingsområden*

Europeiska rådets ordförande fick i uppdrag att, i nära samarbete med kommissionens ordförande och medlemsstaterna, på rådets möte i juni föreslå eventuella åtgärder och en tidsplan för

- förslaget om att medlemsstaterna i euroområdet i förväg ska samordna större reformer av den ekonomiska politiken inom EU
- EMU:s sociala dimension
- hur avtalen ska utformas när euroområdets medlemsstater tänker genomföra en strukturreform och måste få en sådan godkänd (obligatoriskt för länder som omfattas av förfarande vid alltför stora obalanser)
- det ekonomiska stöd medlemsstater som ingår sådana avtal kan få.

## **Det fortsatta arbetet efter Europeiska rådet**

### *Beredning av de fyra utvecklingsområdena*

Ekofinrådet, konkurrenskraftsrådet och rådet som bl.a. behandlar sysselsättningsfrågor och socialpolitik (Epsco), kommer under våren att delta i förberedelsearbetet kring de fyra utvecklingsområdena inför Europeiska

rådets junimöte. Det är inte känt vad som närmare åsyftas med EMU:s sociala dimension i slutsatserna och vilka typer av åtgärder som där kan väntas bli föreslagna.

### *Tvåpacken*

Den s.k. tvåpacken är ett komplement till sexpacken men den omfattar endast euroländerna.

Den 21 februari 2012 nådde Ekofinrådet en överenskommelse om en allmän inriktning. I juli 2012 inleddes trepartsförhandlingar mellan rådet och Europaparlamentet. Det finns förhoppningar om att förhandlingarna kan avslutas inom kort. Sverige har möjlighet att delta vid förhandlingarna och göra inlägg vid en eventuell diskussion men saknar rösträtt när det gäller förslagen eftersom de endast rör euroländerna.

### **Riksdagens behandling av tvåpacken**

Våren 2012 gjorde utskottet en subsidiaritetsprövning av de två förslagen till förordningar i tvåpacken, KOM(2011) 821 och KOM(2011) 819. Enligt utskottets uppfattning stred inte KOM(2011) 819 om skärpt ekonomisk övervakning och övervakning av de offentliga finanserna i medlemsstater som har, eller hotas av, allvarliga problem i fråga om deras finansiella stabilitet i euroområdet mot subsidiaritetsprincipen. Däremot ansåg utskottet att KOM(2011) 821 om övervakning och bedömning av utkast till budgetplaner och säkerställande av korrigerande av alltför stora underskott i medlemsstater i euroområdet stred mot subsidiaritetsprincipen.

Utskottet vände sig mot förslagens regler om att utkast till budgetplaner ska lämnas in till kommissionen i övervakningssyfte innan de blir bindande och att kommissionen kan begära att medlemsstaterna lämnar in ett reviderat utkast till budgetplan. Utskottet menade att det är riksdagen som beslutar om statens budget och att ett förslag till budget i första hand ska presenteras för riksdagen. Det är en nationell angelägenhet att besluta om den nationella budgeten inom ramen för de förpliktelser som följer av fördragen och de behov som eurosamarbetet kräver, menade utskottet. Utskottet ansåg vidare att det inte fanns tillräckliga garantier i kommissionens förslag för att värna den nationella kompetensen i finanspolitiken. Riksdagen beslutade att skicka ett motiverat yttrande till Europaparlamentet, rådet och kommissionen (2011/12:FiU33).

### *Insättningsgarantin*

Kommissionens förslag om att revidera insättningsgarantidirektivet presenterades i juli 2010. Förhandlingar pågår men har dragit ut på tiden. Förslaget innebär snabbare utbetalningar till kontoinnehavarna, att det ska vara lättare att få ut pengar för den som är kund i en utländsk bank och att informationen till konsumenterna standardiseras. Ett system i fyra steg

för hur finansieringen av garantisystemen ska ske föreslås, och storleken på bankernas avgifter till systemet föreslås vara beroende av vilken risk banken har i sin verksamhet.

### **Riksdagens behandling av insättningsgarantin**

Hösten 2010 gjorde utskottet en subsidiaritetsprövning av kommissionens direktivförslag om insättningsgarantisystem. Enligt utskottet stred delar av förslaget mot subsidiaritetsprincipen. Utskottets invändning gällde förslaget om att införa en skyldighet för medlemsstaternas garantisystem att låna ut medel till andra medlemsstaters garantisystem. Att i EU-rätten införa bestämmelser om en obligatorisk kreditmekanism mellan nationella system, som en sista utväg för att klara av tillfälliga finansieringsbehov, är inte förenligt med subsidiaritetsprincipen, ansåg utskottet. Riksdagen beslutade att skicka ett motiverat yttrande till Europaparlamentet, rådet och kommissionen (2009/10:FiU42).

### *Krishanteringsramverket*

Den 6 juni 2012 presenterade kommissionen ett direktivförslag om inrättande av en ram för rekonstruktion och avveckling av kreditinstitut och värdepappersföretag. Förslaget innebär att olika förebyggande åtgärder ska vidtas, t.ex. förstärkt tillsyn, återkommande stresstester och att bankerna upprättar krisplaner. Det ska vidare vara möjligt att tidigt ingripa mot finansiella institut som har finansiella problem eller bedriver en alltför riskfylld verksamhet. Därtill föreslås ett gemensamt regelverk för att avveckla systemviktiga institut som hamnat i kris. Avgiftsfinansierade nationella fonder inrättas.

Förhandlingar pågår i rådet.

### **Riksdagens behandling av ramverket**

Under våren 2011 granskade utskottet kommissionens meddelande om ett EU-ramverk för krishantering inom finanssektorn (KOM(2010) 579). Som ett led i granskningen höll utskottet även en offentlig utfrågning om meddelandet i vilken bl.a. den ansvariga kommissionären Michel Barnier deltog. Granskningen resulterade i ett utlåtande (2010/11:FiU27). I utlåtandet välkomnade utskottet kommissionens förslag till ramverk. Förslaget kunde med vissa mycket viktiga förändringar och tillägg fungera som ett acceptabelt ramverk för krishantering, ansåg utskottet.

Utskottet menade att förslaget borde ses som ett ramverk med nödvändiga men inte tillräckliga regler för hur kriser på nationell nivå ska förebyggas och åtgärder samordnas mellan länderna. Enskilda EU-länder borde sedan kunna komplettera ramverket med befogenheter, instrument och rutiner som passar det enskilda landet. För att uppfattas som trovärdigt borde ramverket tillåta ett temporärt statligt ägande av institut samt

möjligheter för staten att utfärda garantier och ge banker kapitaltillskott. Enligt utskottet var det viktigt att ramverket innehöll tydliga rutiner, legala befogenheter och gränser för denna typ av statliga ingripanden.

Utskottet efterlyste också en bredare diskussion om hur en systemkris ska hanteras, liknande finanskrisen 2008–2010 då en stor del av såväl Europas som övriga världens banksystem fick problem. Kommissionens förslag till ramverk är i första inriktat på att hantera enskilda bankenheter med problem, menade utskottet. Utskottet avvisade kommissionens förslag om att myndigheterna skulle kunna tillsätta en särskild förvaltare. Att tillsätta en särskild förvaltare utan att samtidigt ta över ägandet av banken strider mot den marknadsekonomiska grundprincipen att ägande och ansvar ska följas åt, menade utskottet. Aktieägarna borde inte få möjlighet att bära frukterna av att en särskild förvaltare och staten tar över verksamheten. Myndigheterna borde i stället ha möjlighet att kräva att styrelsen och vd:n ersätts om ledningen inte klarar av att driva verksamheten. Om ägarna vägrar eller inte kan byta ut ledningen borde bankens tillstånd att driva bankverksamhet dras in och banken avvecklas, ansåg utskottet.

Hösten 2012 gjorde utskottet en subsidiaritetsprövning av kommissionens direktivförslag om ett krishanteringsramverk. Enligt utskottet stred delar av förslaget mot subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Utskottets främsta invändning gällde förslaget om en tvingande och obligatorisk lånemekanism mellan de nationella finansieringsarrangemangen. En obligatorisk lånemekanism kan enligt utskottet leda till s.k. moral hazard genom att vissa medlemsstater kan lockas till att underfinansiera sina nationella arrangemang. Lånemekanismen kan dessutom leda till en ofrivillig och oplanerad försvagning av medlemsstaternas statsfinanser, vilket motverkar ett av syftena med kommissionens direktiv. Riksdagen beslutade att skicka ett motiverat yttrande till Europaparlamentet, rådet och kommissionen (2011/12:FiU12).

### *Kapitaltäckning (CRD IV/CRR)*

Med anledning av Baselkommitténs nya omfattande regelverk för banker (Basel III) har kommissionen presenterat förslag till en förordning och ett direktiv som ersätter nuvarande lagstiftning på området. Förordningen innehåller regler för kapital, likviditet, stora exponeringar, skuldsättning och rapportering. Direktivet fastställer villkor för att få starta verksamhet i kreditinstitut samt bestämmelser om etableringsfrihet inom EU och förhållandet till tredjeland. Helt nya bestämmelser som föreslås i direktivet är bestämmelser om bolagsstyrning, sanktioner, beroendet av externa kreditvärderingsinstitut samt kapitalbuffertar.

Den 15 maj 2012 enades Ekofin om en allmän inriktning. Det pågår trepartsförhandlingar med Europaparlamentet. Det finns förväntningar om en överenskommelse inom kort.

## Riksdagens behandling av kapitaltäckningen

Hösten 2011 gjorde utskottet en subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag kring kapitaltäckning (KOM(2011) 452). Enligt utskottet stred delar av förslaget mot subsidiaritetsprincipen. Utskottets invändning gällde bl.a. bestämmelserna om de grundläggande nivåerna på kapitalkraven. De är utformade som absoluta krav och förhindrar därmed medlemsstaterna att besluta om högre nivåer. Bestämmelserna har karaktären av maximiregler. Utskottet ansåg att målet med kommissionens regler skulle nås mycket bättre om de grundläggande kapitalkraven utformas som minimikrav på det sätt som anges i det internationella Basel III-regelverket. Då skulle medlemsstaterna få behålla möjligheten att höja kapitalkraven för att säkerställa den finansiella stabiliteten på nationell nivå. Riksdagen beslutade att skicka ett motiverat yttrande till Europaparlamentet, rådet och kommissionen (2011/12:FiU29).

### *Långtidsbudgeten och sammanhållningspolitiken*

Parallellt med försöken att enas om EU:s långtidsbudget för perioden 2014–2020 har förhandlingar förts om ett lagstiftningspaket, kallat ”Ett sammanhållningspolitiskt lagstiftningspaket för perioden 2014–2020” som presenterades av kommissionen den 6 oktober 2011. Detta är enligt kommissionen utformat för att främja tillväxt och ge nya arbetstillfällen över hela EU genom att inrikta EU:s investeringar på målen i tillväxt- och sysselsättningsagendan Europa 2020. Paketet består av flera olika förordningar som reglerar de olika strukturfonderna, bl.a. regionala utvecklingsfonden, socialfonden, sammanhållningsfonden, jordbruksfonden för landsbygdsutveckling och havs- och fiskerifonden. Förhandlingarna har skett kring olika tematiska block. I lagstiftningspaketet görs en koppling mellan fonderna, de nationella reformprogram och stabilitets- och konvergensprogram som läggs fram av medlemsstaterna och de landspecifika rekommendationerna. Medlemsstaterna upprättar program för strukturstöd genom avtal med kommissionen, och dessa kan sedan ändras för att vara i fas med givna rekommendationer eller så kan utbetalning av EU-stöd avbrytas där åtgärder inte vidtas för att komma till rätta med ekonomiska obalanser.

Vid Europeiska rådets möte den 7–8 februari 2013 enades stats- och regeringscheferna om långtidsbudgeten för perioden 2014–2020. Efter uppgörelsen i Europeiska rådet ska den godkännas av Europaparlamentet. Rättsakterna antas formellt tre till sex månader efter Europeiska rådets överenskommelse.

## Övrigt

Kommissionen väntas under 2013 presentera

- ett förslag om en gemensam rekonstruktionsmekanism för de medlemsstater som deltar i den gemensamma banktillsynen

- ett förslag om hur en samordning av medlemsstaternas planerade större reformer kan ske inom ramen för den europeiska planeringsterminen
- ett meddelande om hur medlemsstater ska kunna göra investeringar trots att dessa leder till en avvikelse från det planerade budgetmålet på medellång sikt under stabilitets- och tillväxtpakten.

# Utskottets granskning

## Kommissionens plan för ett verkligt EMU (KOM (2012) 777)

### Utskottets förslag i korthet

Utskottet har granskat kommissionens plan för en djupgående och verklig ekonomisk och monetär union. Utskottet konstaterar att åtgärderna i planen endast beskrivs på ett övergripande sätt och att debatt och analyser av åtgärdernas effekter på den europeiska ekonomin saknas. Därför är det enligt utskottet svårt att bedöma och värdera kommissionens olika förslag. Kommissionens plan innebär dock en betydande centralisering av den ekonomiska politiken i EU. Det är enligt utskottets mening en mycket oroande utveckling. Utgångspunkten vid en eventuell ytterligare förstärkning av den ekonomiska samordningen bör i stället vara att medlemsstaternas befogenheter vad gäller budget, skatter, arbetsmarknads- och socialpolitik inte försvagas. Utskottet anser att EU och euroländerna nu bör koncentrera sig på att genomföra och tillämpa det redan beslutade ramverket för ekonomisk-politisk samordning samt avsluta de förhandlingar som fortfarande pågår. Utskottet föreslår att riksdagen lägger utlåtandet till handlingarna. Jämför reservation (MP, V) och särskilt yttrande (SD).

### Utskottets ställningstagande

Enligt utskottets mening är det viktigt för Sverige att Ekonomiska och monetära unionen (EMU) fungerar väl.

Den finansiella och ekonomiska krisen har tydligt visat att den svenska ekonomin är starkt beroende av utvecklingen inom euroområdet. För Sveriges del är det också av stor betydelse att den inre marknaden utvecklas positivt och skapar möjligheter för svenska företag och medborgare. Sverige har därför ett stort intresse av att euroländerna löser sina problem, bedriver en ansvarsfull ekonomisk politik och stabiliserar den ekonomiska och sociala utvecklingen i EMU.

Under de senaste åren har ett flertal olika åtgärder vidtagits för att strama upp EMU-samarbetet, t.ex. den s.k. sexpacken och de föreslagna åtgärderna inom den s.k. tvåpacken och banktillsynssamarbetet. I sitt meddelande (KOM(2012) 777) föreslår kommissionen ytterligare åtgärder på kort, medellång och lång sikt för att skapa en, som man beskriver det, djupgående och verklig ekonomisk union. Tvåpacken och banktillsynsarbetet ingår i de kortsiktiga åtgärderna.

Utskottets bestämda uppfattning är att EU och euroländerna nu bör koncentrera sig på att genomföra och tillämpa det redan beslutade ramverket för ekonomisk-politisk samordning samt avsluta de förhandlingar som fortfarande pågår. Det är viktigt att dessa åtgärder kommer på plats och sätts i verket. När åtgärderna senare utvärderas går det att bedöma om de fyller sina syften, samspelar och i vad mån de behöver kompletteras. Mot denna bakgrund anser utskottet att kommissionens vilja att snabbt gå vidare med omfattande förändringar i samarbetet på det finansiella och ekonomiska området kan ifrågasättas.

I sitt meddelande föreslår kommissionen mycket långtgående åtgärder på medellång och lång sikt. Det handlar bl.a. om införandet av en fond för skuldminskning, euroskuldväxlar och ytterst en gemensam fristående budget för euroländerna. Utskottet konstaterar att åtgärderna beskrivs på ett mycket övergripande sätt utan att närmare konkretiseras. Dessutom saknas analyser av åtgärdernas konsekvenser för enskilda länder och den europeiska ekonomin, vilket gör att det är svårt att bedöma och värdera kommissionens olika förslag.

Utskottet anser därför att det behövs en betydligt mer omfattande debatt och analys innan kommissionen lägger fram förslagen som skisseras i meddelandet. Det gäller t.ex. förslaget om kontraktsmässiga arrangemang kring medlemsstaternas strukturreformer, kombinerat med finansiellt stöd. Här aktualiseras bl.a. frågor om den enskilda medlemsstatens handlingsfrihet, ansvarsförhållandet mot kommissionen och det mervärde det ekonomiska stödet väntas ge. Som framgår av redovisningen i betänkandet har utskottet också tidigare behandlat flera av de kort- och medelfristiga förslag som förs fram i meddelandet och varit kritiskt på ett antal centrala punkter (se vidare under rubriken Ytterligare information).

Kommissionens förslag på medellång och lång sikt innebär en mycket stark centralisering av den ekonomiska politiken. Utskottet anser att det är en oroande utveckling. Utgångspunkten vid en eventuell ytterligare förstärkning av den ekonomiska samordningen bör, enligt utskottets mening, vara att medlemsstaternas befogenheter vad gäller budget, skatter, arbetsmarknads- och socialpolitik inte försvagas. Vidare är det viktigt att man noga beaktar medlemsstaternas varierande behov, förutsättningar och förvaltnings-traditioner. Strävandet bör självklart vara en effektiv finansiell styrning i hela unionen, vilket kräver viss samordning, men det måste också finnas utrymme för nationellt anpassade system och åtgärder. Till exempel vill Sverige, som har en stor banksektor, ha möjlighet att ställa högre kapital-täckningskrav på bankerna än vissa andra medlemsstater. Ett annat exempel är att ansvarsutkrävande och styrning enligt den svenska förvaltningsmodellen skiljer sig betydligt från ordningen i vissa andra medlemsstater.



Utskottet anser också att det finns en betydande risk för att kommissionens centralistiska förslag leder till att euroländernas ansvar för den egna ekonomiska politiken minskar (s.k. moral hazard). Utskottet noterar att kommissionen själv pekar på att denna risk måste motverkas, bl.a. när det gäller förslagen om en skuldinlösenfond och eurosuldväxlar.

Utskottet ser vidare med oro på en framtida utveckling där avståndet ökar mellan euroländerna som tar stora steg mot ett fördjupat och centraliserat samarbete och övriga medlemsstater som står vid sidan om. Det skulle vara olyckligt att hamna i ett läge där euroländerna har en egen budget och samordnar politikområden utanför dagens EU-samarbete. En sådan utveckling skulle också försvåra för medlemsstater som nu står utanför eurosamarbetet att i framtiden ansluta sig. EU måste hållas samman.

En utomordentligt viktig fråga som är starkt kopplad till debatten om ett fördjupat ekonomiskt och monetärt samarbete är frågan om demokratisk legitimitet. Flera av förslagen i meddelandet är långtgående och förutsätter fördragsändringar. Utskottet vill därför kraftfullt understryka betydelsen av en bred debatt och av de nationella parlamentens centrala roll i den fortsatta behandlingen. Beträffande tillämpningen av artikel 13 i den s.k. finanspakten som aktualiserats kopplat till meddelandet hänvisar utskottet till betänkande 2012/13:FiU28 Fördrag om stabilitet, samordning och styrning inom Ekonomiska och monetära unionen.

Med det som anförts föreslår utskottet att riksdagen lägger utlåtandet till handlingarna.

## Reservationen

Utskottets förslag till riksdagsbeslut och ställningstaganden har föranlett följande reservation.

### **Kommissionens plan för ett verkligt EMU (KOM(2012) 777) – motiveringen (MP, V)**

av Per Bolund (MP) och Ulla Andersson (V).

#### *Ställningstagande*

Sverige är ett litet exportberoende land som är beroende av stabilitet i vår omvärld. Ekonomiska problem i euroområdet drabbar även Sverige. Det är därför positivt att euroländerna hanterar de ekonomiska problemen, som bl.a. beror på stöden till bankerna. Eurokrisen är också en strukturell kris som har sin grund i att valutaunionen låser fast medlemsstaterna i en gemensam penning- och valutapolitik. Euroländernas konkurrenskraft har urholkats på grund av skillnader mellan länderna i produktionstillväxt, vilket har bidragit till underskott i bytesbalanserna och de offentliga finanserna.

Kommissionens meddelande innehåller mycket långtgående förslag om ett fördjupat EU-samarbete. Stora steg tas mot ökad överstatlighet, och en maktförskjutning sker från medlemsstaterna till EU. Utskottet är starkt kritiskt till kommissionens förslag. Problemen i euroområdet kan inte lösas genom att man beskär medlemsstaternas nationella beslutanderätt över finanspolitiken. Överstatliga lösningar förhindrar de enskilda medlemsstaterna att fatta nödvändiga beslut utifrån sina egna förutsättningar. Då länderna står inför olika utmaningar och det finns obalanser i de individuella ekonomierna som måste lösas är steg i federal riktning fel väg att gå.

Enligt utskottets mening är det viktigt att medlemsstaternas kompetens inte beskärs ytterligare. De åtgärder som kommissionen föreslår innebär ett ökat EU-inflytande på bl.a. budget, skatter, arbetsmarknads- och socialpolitik. Detta är områden där EU-samarbetet i dag är begränsat.

Kommissionens förslag, som på lång sikt innefattar en central EU-budget, innebär en kraftig förändring av dagens EU-samarbete. Grundläggande befogenheter flyttas från medlemsstaterna, och fördragsändringar kommer att bli nödvändiga. Utskottet menar att det krävs en bred debatt och att de nationella parlamenten aktivt involveras i diskussionen kring ett framtida EMU. Demokratisk legitimitet är här en central fråga.

Utskottet vill också varna för att kommissionens förslag kan leda till en allvarlig splittring av EU när euroländerna går vidare i ett fördjupat samarbete och andra medlemsstater står vid sidan av. Sverige skulle ha svårigheter att stå opåverkat om grannländer och handelspartner tar vidare steg i sitt samarbete. Därför är utvecklingen av EMU och medlemsstaternas vägval mycket viktigt för Sverige, enligt utskottets mening.

Med det som anförts föreslår utskottet att riksdagen lägger utlåandet till handlingarna.

## Särskilt yttrande

**Kommissionens plan för ett verkligt EMU (KOM(2012) 777) (SD)**  
Sven-Olof Sällström (SD) anför:

Jag reagerar kraftigt negativt på kommissionens meddelande (KOM(2012) 777). Förslagen i meddelandet förespråkar öppet en ”federativ statsbildning” och medför mycket grova kränkningar av den nationella suveräniteten. Detta gestaltas inte minst av att EU föreslås få möjligheter att på ett bindande sätt tvinga en medlemsstat att omarbeta en preliminär budget, att ändra redan fattade budgetbeslut samt att harmonisera nationella budgetlagar och utnyttja EU-domstolen vid bristande efterlevnad. Meddelandet förespråkar även gemensam beskattningsrätt samt en gemensam skuld-  
börda. Därtill ska det finnas möjlighet att förelägga medlemsstaterna bindande beslut vad gäller nationella budgetar och den ekonomiska politiken.

Meddelandet visar på ett oerhört flagrant sätt vilken djup avsaknad av respekt för den nationella suveräniteten EU-kommissionen hyser. Sverigedemokraterna vill därmed på starkaste sätt tydliggöra och markera Sveriges mycket negativa inställning till förslagen i meddelandet.

BILAGA

## Förteckning över granskade dokument

*Kommissionens meddelande om en plan för en djupgående och verklig ekonomisk och monetär union (KOM(2012) 777).*