

U 30/2020 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om Europeiska kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning COM(2020) 408 final om inrättande av en facilitet för återhämtning och resiliens (*faciliteten för återhämtning och resiliens*)

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen en promemoria om Europeiska kommissionens förslag av den 28 maj 2020 till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av en facilitet för återhämtning och resiliens.

För att säkerställa en snabb behandling av ärendet på EU-nivå och riksdagens ändamålsenliga ställningstagande har statsrådet först gett en utredning i ärendet (E 75/2020 rd).

SEKRETESSBEGÄRAN

Riksdagen ombeds med stöd av 50 § 3 mom. i grundlagen vid behandlingen av ärendet iaktta sekretess i fråga om de preciserade ståndpunkter om faciliteten för återhämtning och resiliens som har märkts ut med färg i syfte att trygga Finlands förhandlingsmål tills förhandlingarna om finansieringshelheten MFF har slutförts.

OFFENTLIG VERSION

Helsingfors den 2 juli 2020

Finansminister Matti Vanhanen

Finansråd Marketta Henriksson

KOMMISSIONENS FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING OM INRÄTTANDE AV EN FACILITET FÖR ÅTERHÄMTNING OCH RESILIENS

1 Förslagets bakgrund och syfte

Kommissionen lade mellan den 27 maj och den 2 juni 2020 fram förslag till ett återhämtningspaket för EU i syfte att stödja omstarten av ekonomierna och Europas återhämtning efter coronavirusepidemin. Kommissionens omfattande återhämtningspaket omfattar två meddelanden och 21 lagförslag. De mest centrala av dessa är det förnyade förslaget till budgetramförordning för åren 2021–2027 och det ändrade förslaget till beslut om egna medel samt förordningsförslaget att inrätta ett nytt återhämtningsinstrument (Recovery Instrument ”Next Generation EU”). Förslaget till förordning om inrättande av en facilitet för återhämtning och resiliens (Recovery and Resilience Facility, nedan RRF) är en del av det återhämtningsinstrument som kommissionen föreslagit.

Stödinstrumentet Next Generation EU ska erbjuda ekonomiskt stöd till medlemsländerna för deras investeringar och reformer. Instrumentets totalbelopp föreslås vara 750 miljarder euro i 2018 års priser. Stödformen föreslås delvis vara direkt stöd (500 miljarder euro i 2018 års priser) och delvis lån (250 miljarder euro i 2018 års priser).

Den väsentligaste delen av återhämtningsinstrumentet är den s.k. faciliteten för återhämtning och resiliens (Recovery and Resilience Facility, RRF). Kommissionen lämnade ett förslag till förordning om RRF (COM(2020) 408 final) 28.5.2020. Förslaget till RRF ska som stödprogram för reformer (Reform Support Program, RSP) ersätta kommissionens förslag till förordning om MFF från 2018. Rådet ändrade under beredningsskedet kommissionens förslag till ett stödprogram för reformer och investeringar (Reform and Investment Support Program, RISP) som skulle ha fördelats i ett budgetinstrument för främjande av konvergens och konkurrenskraft i medlemsländerna i euroområdet (Budgetary Instrument for Convergence and Competitiveness, BICC) och ett konvergens- och reforminstrument (Convergence and Reform Instrument, CRI) för medlemsländerna utanför euroområdet. Av förslaget har man under de olika skedena berett flera E- och U-skrivelser. Rådets behandling av RISP-programmet pågick till vissa delar fortfarande då kommissionen lämnade sitt förslag till RRF.

2 Huvudsakligt innehåll

2.1 De väsentligaste egenskaperna

Storleken av RRF planeras vara 560 miljarder euro i 2018 års priser. Av detta utgörs 310 miljarder euro i 2018 års priser, fördelade som bidrag, och det resterande beloppet, 250 miljarder euro i 2018 års priser, avses vara stöd i form av lån. Stödet ska inte förutsätta någon nationell finansieringsandel. Facilitetens syfte är att främja unionens ekonomiska, sociala och territoriella sammanhållning genom att förbättra återhämtningsförmågan i medlemsstaterna, lindra krisens sociala och ekonomiska konsekvenser och stödja den gröna och digitala omställningen. Uppnåendet av dessa mål skulle förstärka sysselsättningsgraden och produktionspotentialen i medlemsländernas ekonomier efter coronakrisen och stödja hållbar tillväxt. Avsikten är att uppnå målen genom ekonomiskt stöd till medlemsländernas investeringar och reformer i nära samarbete med medlemsländerna.

U 30/2020 rd

Användningen av RRF planeras i hög grad vara bunden till den europeiska planeringsterminen. I samband med de nationella reformprogrammen ska medlemsländerna upprätta planer för återhämtning och resiliens där nationella reform- och investeringsprojekt presenteras. Dessa reformer och investeringar bör möta de utmaningar som fastställts under planeringsterminen, särskilt vad gäller den gröna och digitala omställningen. Planerna bör bl.a. handla om hur reformer och investeringar främjar den ekonomiska tillväxtpotentialen, sysselsättningen och resiliensen, minskar krisens effekter och stödjer sammanhållning och konvergens inom unionen. Kommissionen ska enligt förslaget bedöma de investerings- och reformprojekt som medlemsländerna lagt fram på basis av deras effektivitet. Vidare ska kommissionen erbjuda tekniskt stöd för genomförandet av investeringar och reformer. Om detta har kommissionen lämnat ett separat förordningsförslag (COM(2020) 409 final).

Bidragen och lånen ska betalas i delbetalningar vartefter de delmål som medlemsstaterna fastställt i sina planer uppnås. Maximitiden för genomförandet av reformerna föreslås vara fyra år och för investeringarna sju år. Om de fastställda delmålen inte uppfylls kan kommissionen frysa stödet eller, om korrigerande åtgärder inte vidtas inom sex månader, helt annullera stödet. Stöd som betalats ut tidigare kommer emellertid inte att återkrävas. Till denna del är befogenheterna för de demokratiskt valda nationella beslutsfattande organen inom strukturpolitiken försäkrade.

Bidrag och tilldelningsprocessen

Finansiering ska enligt förslaget tilldelas på basis av instrumentets mål. Tilldelningskriterierna för stödet beror på stödformen. För bidragens del fastställs det högsta beloppet för varje medlemsstat på grundval av den relativa befolkningmängden år 2019, inversen av BNP per capita och den genomsnittliga arbetslösheten under åren 2015–2019. Enligt kommissionen skulle stödet på detta sätt riktas särskilt till de medlemsstater där levnadsstandarden är lägre än genomsnittet och arbetslösheten högre. Stödet återspeglar nivån av de ekonomiska och sociala utmaningarna i varje medlemsland.

Bidrag skulle kunna beviljas på basis av kostnaderna för reformer och investeringar som uppfyller kriterierna. Bidraget skulle inte kunna vara högre än de kostnader som medlemsstaten på ett tillförlitligt sätt lagt fram.

Enligt beräkningsformeln och tabellen i kommissionens förordningsförslag skulle Finland ur RRF kunna få som bidrag högst ca 2,2 miljarder euro i 2018 års priser, dvs. ca en procent av BNP. De proportionellt högsta bidragen skulle kunna beviljas till Kroatien, Bulgarien och Grekland, över 10 procent av BNP. Bidrag med högsta eurobelopp skulle beviljas till Italien, Spanien och Frankrike.

Lån

Om beloppet av reform- och investeringsplanerna är högre än den högsta tak som fastställts för medlemsstaten, kan finansieringen kompletteras med stöd i form av lån. Den högsta lånevolymen till varje medlemsstat kan inte överstiga 4,7 % av dess bruttonationalinkomst. Denna andel kan emellertid i undantagsfall såsom en allvarlig recession utökas under förutsättning att det finns tillgängliga resurser. För Finlands del skulle den högsta lånevolymen vara ca 11 miljarder euro (4,7 procent av 250 miljarder euro).

Stöd i form av lån baseras på ett låneavtal mellan kommissionen och medlemsstaten. Låneavtalet ska uppfylla bestämmelserna i artikel 220 5 punkten i budgetförordningen (EU, Euratom)

U 30/2020 rd

1046/2018. Enligt kommissionens förordningsförslag kan man som ett undantag från detta avvika från den maturitetsprincip som fastställts i artikel 220 2 punkten i budgetförordningen, enligt vilken löptiden för lån som beviljas för finansiering inte skulle få avvika från löptiden för de lån som kommissionen tagit. Enligt kommissionens förslag skulle löptiderna för de lån som beviljas inom ramen för denna förordning skulle alltså kunna avvika från löptiderna av de medel som unionen lånar från kapitalmarknaden för att finansiera de lån som beviljas medlemsländerna. Kommissionen motiverar detta undantag med att löptiderna för lån som stödjer genomförandet av de nationella planerna för återhämtning och resiliens ska motsvara den långsiktiga karaktären av dessa utgifter. Någon högsta löptid för lån har inte fastställts i förordningsförslaget.

Giltighetstid för och användning av stödinstrumentet

Kommissionens förordningsförslag fördelar användningen av stödinstrumentet i två skeden. Under det första skedet används hela stödkapaciteten fram till 31.12.2022. Bidrag kan ansökas upp till det högsta beloppet för varje medlemsstat. Under det andra skedet 1.1.2023–31.12.2024 får kommissionen, om medel finns, anordna separata ansökningsomgångar inom ramen av den europeiska planeringsterminen. Medlemsstaterna skulle ha möjlighet att erhålla finansiering ur den kvarvarande bidragskapaciteten enligt medlemsstaterna egna utdelningsandelar, varmed en medlemsstat skulle kunna erhålla bidrag till ett eurobelopp som är högre än det maximibelopp som ursprungligen tilldelats medlemsstaten. Eftersom varje medlemsstat under det första skedet skulle kunna erhålla stöd till det maximibelopp som motsvarar tilldelningskriterierna, men det kvarvarande stödet under det andra skedet tilldelas genom utlysningar, har medlemsländerna starka incitament att ansöka om stöd under de två första åren. Medlemsländerna kan ansöka om stöd i form av lån fram till 31.12.2024.

Kommissionen önskar bevilja stöd tidigt under facilitetens giltighetstid. I inledningen av förordningsförslaget som baseras på artikel 4 punkt 4 i kommissionens förslag till en förordning om ett återhämtningsinstrument (COM(2020) 441 final) konstateras att åtaganden för minst 60 % av det totala stödet bör ha gjorts före utgången av 2022.

Finansiering

Finansieringen av RRF skulle genomföras genom förordningen om återhämtningsinstrumentet (Recovery Instrument) (COM(2020) 441) med höjning av manöverutrymmet i EU:s budget och kommissionens upplåningsverksamhet som denna höjning garanterar. I avsnittet om budgetkonsekvenser i förordningsförslaget om återhämtningsinstrumentet planeras inte några återbetalningar från EU-budgeten före år 2028.

Skillnaderna mot stödprogrammet för reformer och investeringar

Förordningsförslaget till RRF motsvarar i flera avseenden det reviderade förordningsförslag till ett stödprogram för reformer och investeringar (RISP). Förslaget hade förhandlats fram på basis av det stödprogram för reformer som kommissionen lämnat 2018. Kommissionen drar också det senare förordningsförslaget tillbaka från beredningen. En U-skrivelse om stödprogrammet för reformer (U 85/2018 rd) har lämnats till riksdagen 13.9.2018. Därefter drog eurogruppen upp under 2019 riktlinjer om ramarna för stödprogrammet och beredningen överfördes till rådets arbetsgrupp. Vid detta skede ändrades stödprogrammet så att det skulle gälla helheter av reformer och offentliga investeringar. De landspecifika tilldelningskriterierna för medel preciserades. Finlands ståndpunkter preciserades flera gånger under beredningen med riksdagens

U 30/2020 rd

stöd och vid beredningen beaktades flera av de synpunkter som Finland lagt fram (UJ 8/2019). Beredningen inom arbetsgruppen fortsatte ännu under första hälften av 2020.

Trots att kommissionen använde stödprogrammet för reformer och investeringar som grund för RRF, skiljer sig dessa förordningsförslag från varandra. Den viktigaste skillnaden är att RRF gäller alla EU-medlemsländer, medan RISP fördelades i budgetinstrumentet för konvergens och konkurrenskraft för länderna inom euroområdet (BICC) och ett konvergens- och reforminstrument för medlemsländerna utanför euroområdet (CRI). Vidare har instrumentet för tekniskt stöd separerats från RISP till sitt eget förordningsförslag som därmed bereds nu som sin egen separata helhet. Tidigare förhöll sig Finland skeptiskt till huruvida den rättsliga grunden för sammanhållningspolitik kan tillämpas på medlemsländerna inom euroområdet. Från en rättslig synpunkt är ett instrument som är gemensamt för alla EU-medlemsländer därmed en mer hållbar lösning.

RRF skulle finansiera reformer och investeringar på basis av nationella planer. Jämfört med stödprogrammet för reformer och investeringar kräver man nu åtminstone inte explicit ett lika tydligt samband mellan strukturreformerna och investeringarna som tidigare. I BICC framställde medlemsländerna reform- och investeringspaket där kravet var att det skulle finnas ett logiskt samband mellan reformerna och investeringarna. I den nya faciliteten RRF upprättar man en plan för återhämtning och resiliens som innehåller både strukturreformer och investeringar. Programmet ska vara internt koherent som BICC:s reform- och investeringspaket. Det är emellertid mycket möjligt att tyngdpunkten av reformerna och investeringarna i programmen blir annorlunda än vad den kanske skulle ha blivit i BICC-instrumentet. Därför är det möjligt att den nya faciliteten blir främst en finansieringskanal för offentliga investeringar och främjar inte avsevärt genomförandet av de nödvändiga strukturreformerna. Trots att strukturreformerna är en del av ekonomisk politik som tydligt omfattas av de nationella befogenheterna, är främjandet av dem viktigt även ur en europeisk synpunkt. Inom ramen av den europeiska planeringsperioden fastställer man årligen landspecifika rekommendationer där man föreslår politikområden med vilka man bör främja strukturreformerna. Genomförandet av de landspecifika rekommendationerna har under senare år blivit långsammare i medlemsländerna. Strukturreformerna kan ha en central roll i uppnåendet av facilitetens mål.

I RRF fastställs det högsta finansieringsbeloppet (ex-ante) proportionellt enligt medlemslandets befolkningstäthet och levnadsstandard 2019 samt den genomsnittliga arbetslösheten 2015–2019. I RISP-programmet användes endast de två förstnämnda av dessa. Särskilt graden av arbetslöshet kan korrelera med behoven av strukturreformer och kan därför vara ett motiverat alternativ till ett tilldelningskriterium trots att den inte används som ett kriterium i RISP-programmet. Effekterna av coronapandemin på sysselsättningen kan vara allvarigare i länder med hög arbetslöshet.

En central skillnad mellan dessa instrument är att i RRF krävs det inte någon nationell finansieringsandel av kostnaderna för reformerna och investeringarna, medan den nationella finansieringsandelen i budgetinstrumentet för euroområdet var 25 % av de uppskattade kostnaderna. Avsaknaden av ett nationellt finansieringsansvar kan betydligt försvaga det nationella ägarskapet av de projekt som finansieras och engagemanget i dem. Som ett temporärt och kortvarigt instrument omfattar RRF inte en möjlighet att på samma sätt som i BICC minska självriskandelen vid ekonomisk recession, men stöd i form av lån kan i motsvarande exceptionella omständigheter beviljas till ett högre belopp än normalt.

Även periodiseringen av tilldelningen av medel skiljer sig mellan instrumenten. I RRF tilldelar man medel under två skeden. Under 2021–2022 tilldelas instrumentets hela bidragsbudget på

335 miljarder euro. Under det andra skedet, 2023–2024, skulle den kvarvarande delen av bidragen och lån delas ut. Under båda dessa skeden skulle en medlemsstat kunna erhålla dess proportionella andel av totalbeloppet av bidragen eller det belopp som finns att tilldela. Detta kan betyda att en medlemsstat skulle efter det andra skedet kunna erhålla sammanlagt ett högre bidragsbelopp än det som ursprungligen tilldelats medlemsstaten. Detta skulle förutsätta att någon annan medlemsstat inte skulle ansöka om finansiering till fullt belopp eller att alla ansökningar inte skulle godkännas som sådana. Förfarandet utgör ett incitament till att upprätta högkvalitativa ansökningar vid ett tidigt skede. En sådan incitamentsstruktur främjar samtidigt den tidsmässiga koncentrationen av återhämtningsmedlen till åren omedelbart efter krisen. Återhämtningsbehoven för åren 2023–2024 är i nuläget inte kända ännu.

I BICC skull reformer och investeringar ha finansierats med bidrag under tre perioder, 2021–2022, 2023–2025 och 2026–2027. Den andel som på förhand tilldelats för varje medlemsland skulle ha betalats ut under de två första perioderna. Därmed skulle den på förhand tilldelade finansieringen ha varit säkrad under de fem första åren. De kvarvarande medlen skulle ha delats ut först under den tredje perioden till de projekt som på konkurrensmässiga villkor hade ansetts vara bäst. I BICC lade man till en särskilt punkt för att kunna behålla de medel som reserverats för instrumentet och som vid ett visst skede inte hade delats ut. Enligt denna punkt konstaterades att dylik medelöverföring avviker från bestämmelserna i EU:s budgetförordning. Någon sådan punkt finns inte i RRF och därför är det ännu oklart hur de medel som budgeterats i faciliteten skulle i praktiken tilldelas mellan de två olika skeden. Kommissionen har antytt att målet är att tilldela minst 60 procent av medlen under det första skedet.

Den planerade storleken av de två instrumenten avviker tydligt från varandra. Den föreslagna storleken av det ursprungliga stödprogrammet för reformer var 22,2 miljarder euro (i 2018 års priser). Den måttliga storleken av det nya instrumentet underlättade förhandlingarna. Budgeten för RRF skulle vara betydligt större och den tid då medlen skulle delas ut kortare.

2.2 Artikelspecifikt innehåll

Europeiska kommissionen föreslår att en facilitet för återhämtning och resiliens inrättas för att mildra effekterna av coronaviruspandemin.

Kapitel I: Allmänna bestämmelser och budgetramen, artiklarna 1–9

Genom artikel 1 i förslaget till rådets förordning skulle en facilitet för återhämtning och resiliens (Recovery and Resilience Facility, RRF) inrättas. I artikel 2 av förslaget behandlas de definitioner som används i förordningsförslaget.

Facilitetens tillämpningsområde (artikel 3) skulle omfatta ett antal politikområden med anknytning till social, ekonomisk och territoriell sammanhållning, den gröna och digitala omställningen, konkurrenskraft, resiliens, produktivitet, hälsa, utbildning, forskning och innovationer, smart, hållbar och inkluderande tillväxt, sysselsättning, investeringar och de finansiella systemens stabilitet.

I artikel 4 i förslaget fastställs de allmänna och särskilda målen av faciliteten. Det allmänna målet för RRF skulle vara att främja unionens ekonomiska, sociala och territoriella sammanhållning genom att förbättra medlemsstaternas resiliens och anpassningsförmåga, minska krisens ekonomiska och sociala konsekvenser och stödja den gröna och digitala omställningen, och därigenom bidra till att återställa tillväxtpotentialen i unionens ekonomier efter covid-19-krisen genom att främja sysselsättningen och hållbar tillväxt. För att uppnå detta allmänna mål

har faciliteten ett särskilt mål att erbjuda medlemsländerna ekonomiskt stöd för att uppnå målen och delmålen för strukturreformerna och investeringarna på det sätt som framställts i medlemsländernas planer för återhämtning och resiliens. Man strävar efter att uppnå detta särskilda mål i nära samarbete med de berörda medlemsländerna.

I artikel 5 i förslaget fastställs de åtgärder som avses i artikel 2 om förordningen om återhämtningsinstrumentet (COM 2020(441)) till finansieringsramar för RRF. Finansieringsramarna skulle vara följande: (i) 310 miljarder euro i 2018 års priser i bidrag till medlemsländerna (i form av icke återbetalningspliktigt stöd) och (ii) 250 miljarder euro i 2018 års priser i lån till medlemsländerna. Stöden i form av bidrag skulle finansieras med externa inkomster avsatta för särskilda ändamål som avses i artikel 21 5 punkten i EU:s budgetförordning. Rättsliga åtaganden avseende ett belopp motsvarande minst 60 % av stöd i form av bidrag ska ha ingåtts senast 31.12.2022. För den resterande delen ska rättsliga åtaganden ingås senast 31.12.2024. Det ovan nämnda belopp som avser bidrag kunde även omfatta kostnader som förknippas med förberedelser, övervakning, kontroll, revision och utvärdering som behövs för administration av instrumentet och uppnåendet av dess mål.

Medel som förvaltas av EU och medlemsländerna tillsammans skulle på medlemsländernas begäran överföras till instrumentet (artikel 6). Kommissionen skulle använda dessa medel direkt enligt artikel 62 1a punkten i budgetförordningen. Dessa medel skulle användas till förmån av den berörda medlemsstaten.

I förslagets artikel 7 konstateras att kommissionen skulle förvalta faciliteten direkt i enlighet med budgetförordningen.

Stöd inom faciliteten skulle komplettera det stöd som ges inom andra unionsfonder och program (artikel 8). Reform- och investeringsprojekt skulle kunna få stöd från andra unionsprogram och unionsinstrument, under förutsättning att sådant stöd inte skulle täcka samma kostnader.

På den facilitet som förordningsförslaget föreskriver skulle man tillämpa bestämmelserna om EU:s sund ekonomisk styrning och förvaltning. Dessa fastställs i förordningen om gemensamma bestämmelser för struktur- och sammanhållningspolitiken (artikel 9).

Kapitel II: Landspecifika finansieringsandelar samt tilldelning av bidrag och lån, artiklarna 10–13

De landspecifika finansieringsandelarna fastställs på grundval av den proportionella befolkningsmängden, inversen av bruttonationalprodukten (BNP) per capita och den relativa arbetslösheten i varje medlemsstat (artikel 10). Närmare beräkningsformel samt en tabell om de andelar av bidragsbudgeten i euro som beräknats enligt formeln finns i bilagan till förordningen.

Tilldelningen av bidrag sker i två skeden (artikel 11). Under det första skedet fram till 31.12.2022 ställer kommissionen hela bidragsbudgeten på 310 miljarder euro i 2018 års priser till förfogande för tilldelning. Varje medlemsstat kan ansöka om finansiering upp till deras fulla landspecifika tilldelning. Om medel finns tillgängliga kan kommissionen under de två följande åren 1.1.2023–31.12.2024 anordna ansökningsomgångar anpassade till den europeiska planeringsterminen. För detta skulle kommissionen offentliggöra en tidsplan för ansökningsomgångarna och de belopp som finns tillgängliga för tilldelning. Medlemsstaterna kan föreslå projekt som de önskar stöd till och ansöka om finansiering upp till det belopp som motsvarar deras tilldelade finansieringsandel i proportion till det helhetsbelopp som finns tillgängligt för tilldelning.

Genom faciliteten kan kompletterande stöd i form av lån beviljas för genomförande av planer för återhämtning och resiliens (artikel 12). Stöd i form av lån kan ansökas fram till 31.12.2024. Lån kan ansökas samtidigt med stöd i form av bidrag eller senare. I det senare fallet ska planen för återhämtning och resiliens uppdateras. Vid ansökan om lån ska medlemsstaten framställa de grunder som kopplas till reformer och investeringar som är mer omfattande än stödet i form av bidrag. Vidare ska man beskriva de reformer och investeringar till vilka man ansöker om stöd samt de ökade kostnader som orsakas av dem. Lånstödet kan inte vara högre än differensen mellan den totala kostnaden för planen för återhämtning och resiliens och det högsta landspecifika ekonomiska bidraget. Vidare kan den högsta lånevolymen inte överstiga 4,7 % av medlemsstatens bruttonationalinkomst. Under 5 punkten föreskrivs att under exceptionella omständigheter får lånstödet belopp ökas från det som sagts ovan. Lånstödet betalas ut i delbetalningar under förutsättning att delmålen och målen uppfylls.

Innan ett låneavtal ingås ska kommissionen bedöma grunderna för lånet och dess belopp i förhållande till de reformer och investeringar som föreslagits (artikel 13). Vidare ska de reformer och investeringar som finansieras med lån uppfylla kriterierna i artikel 16. Utöver de delar som anges i artikel 220 5 punkten i budgetförordningen ska låneavtalet även innehålla följande delar: lånebeloppet i euro, genomsnittlig löptid, prissättningsformeln och lånets tillgänglighetsperiod, det högsta antalet delbetalningar och återbetalningsplanen samt övriga delar som krävs för genomförandet av lånstödet i förhållande till de berörda reformerna och investeringsprojekten. Artikel 220 2 punkten i budgetförordningen tillämpas inte på den löptid som beviljas för lånen. Enligt artikel 220 5 punkten i budgetförordningen ska medlemsstater som erhåller stöd betala kostnader i samband med upplåningen av medel för de lån som avses i denna artikel.

Kapitel III: Planer för återhämtning och resiliens, artiklarna 14–18

Medlemsstaterna ska fastställa en agenda för reformer och investeringar under de kommande fyra åren i de nationella planerna för återhämtning och resiliens (artikel 14). Planer som finansieras genom RRF ska innehålla åtgärder för genomförande av reformer och investeringar som utgör en enhetlig helhet. Reform- och investeringsplanerna ska vara enhetliga med de landspecifika utmaningar och prioriteringar som fastställts inom den europeiska planeringsterminen, i synnerhet vad gäller den gröna och digitala omställningen. Planerna ska även vara förenliga med de nationella energi- och klimatplanerna, planerna för en rättvis omställning och de partnerskapsavtal som antagits inom unionen.

En förutsättning för att erhålla stöd genom faciliteten är att medlemsstaten lämnar in en plan för återhämtning och resiliens som en bilaga till det nationella reformprogrammet senast 30.4. (artikel 15). Ett utkast till plan kan lämnas in redan under hösten tillsammans med ett preliminärt budgetförslag. Planen ska vara noggrant motiverad. Planen ska särskilt innehålla följande delar: en beskrivning om hur planen förväntas hantera de relevanta landspecifika utmaningarna och prioriteringarna, hur planen stärker tillväxtpotentialen, sysselsättningen och den berörda medlemsstatens ekonomiska och sociala resiliens, minskar krisens ekonomiska och sociala konsekvenser samt bidrar till ökad ekonomisk, social och territoriell sammanhållning och konvergens. Planen ska även innehålla en förklaring av hur den främjar den gröna och digitala omställningen eller de relevanta utmaningarna. Planen ska innehålla planerade delmål, mål och en preliminär tidsplan för genomförandet av reformerna under en period på högst fyra år, och av investeringarna under en period på högst sju år. Planen ska beskriva de planerade investeringsprojekten och deras genomförandeperiod. Vidare ska man framställa den uppskattade totala kostnaden för reformerna och investeringarna samt motiveringar till den. Man ska även motivera enhetligheten av hela planen. Medlemsstaterna kan begära stöd i upprättandet av planen av kommissionen i form av god praxis eller genom instrumentet för tekniskt stöd.

U 30/2020 rd

Kommissionen bedömer planerna i nära samarbete med medlemsländerna (artikel 16). Kommissionen kan begära preciseringar och ytterligare uppgifter under processen. Den berörda medlemsstaten kan vid behov revidera planen innan den officiellt lämnas in. Vid bedömningen kan kommissionen använda sig av all information som finns tillgänglig inom den europeiska planeringsterminen, t.ex. uppgifter från de nationella planerna. Kommissionen bedömer hur betydande och enhetlig planen är samt dess effekter på den gröna och digitala omställningen enligt de kriterier som beskrivits i artikel 16. Kommissionen bedömer bl.a. huruvida planen tar itu med de utmaningar som fastställs i de relevanta landspecifika rekommendationerna eller de utmaningar som förknippas med den gröna och digitala omställningen. Vidare bedömer kommissionen huruvida effekterna av planen är bestående och bidrar till att stärka tillväxtpotentialen, sysselsättningen och den berörda medlemsstatens ekonomiska och sociala resiliens och minskar krisens konsekvenser.

Kommissionen fattar ett finansieringsbeslut inom fyra månader från det att medlemsstaten officiellt lämnat in planen för återhämtning och resiliens (artikel 17). Om kommissionen gör en positiv bedömning av planen resiliens ska det beslutet fastställa de reformer och investeringsprojekt som ska genomföras av medlemsstaten, inklusive delmål och mål, och det ekonomiska bidrag som tilldelas. Om medlemsstaten även har ansökt om lånestöd ska beslutet också ange de ytterligare reformer och investeringsprojekt som utgör grund för stödet samt deras tidsplaner. Det finansieringsstöd som beviljas grundas på de kostnader som har framställts i planen. Stödbeloppet fastställs genom att täcka de kostnader som framställts upp till medlemsstatens högsta ekonomiska statsspecifika finansieringsstöd enligt artikel 10. Om planen inte på ett tillfredsställande sätt uppfyller de kriterier som anges i förordningen, kommer bidrag inte att beviljas. Beslutet ska innehålla en beskrivning av de reform- och investeringsprojekt som finansieras, beloppet för deras

uppskattade totala kostnader och de delbetalningar som är bundna till projektens framskridande. Vidare ställer man indikatorer med vilka man bedömer uppfyllandet av de planerade delmålen och målen. Om kommissionen bedömer att projekten inte uppfyller de krav som ställts för finansieringen ska den lämna denna bedömning för kännedom inom fyra månader efter det att medlemsstaten lämnat in förslaget eller ett utkast till förslaget. Medlemsstaten och kommissionen ingår en separat operativ överenskommelse om tidsplaner och övriga arrangemang som hänförs till projekt som finansieras.

På genomförandeakten tillämpas ett granskningsförfarande där kommissionen enligt artikel 27 lämnar sitt utlåtande om akten med kvalificerad majoritet.

Om planen för återhämtning och resiliens, inbegripet relevanta delmål och mål, vid något skede inte längre kan uppnås, får den berörda medlemsstaten på begäran komplettera planen (artikel 18). Om kommissionen godkänner de skäl som finns bakom ändringen, ska kommissionen göra en ny helhetsbedömning av den kompletterade planen. Om planen i dess nya form inte uppfyller kraven, avslår kommissionen begäran om ändring.

Kapitel IV: Finansiella bestämmelser, artikel 19

Det kommissionsbeslut som avses i artikel 17 utgör ett rättsligt åtagande i den mening som avses i budgetförordningen. Delbetalningar kan fördelas under flera år (artikel 19). När medlemsstaten har uppfyllt de planerade delmålen och målen, ska medlemsstaten till kommissionen lämna in en motiverad begäran om utbetalning. En sådan begäran om utbetalning kan lämnas in två gånger per år. Kommissionen bedömer inom två månader huruvida åtgärderna enligt del-

målen och målen har vidtagits enligt planen. Om kommissionen gör en positiv bedömning beslutar den om utbetalning i enlighet med budgetförordningen. På kommissionens beslut om utbetalning tillämpas kommittéförfarande enligt artikel 27 (kommittologiförfarandet). Om målen inte har uppfyllts på ett tillfredsställande sätt avbryter kommissionen utbetalningarna. Den berörda medlemsstaten får då lämna sina egna synpunkter om bedömningen inom en månad. Utbetalningarna kan fortsätta då medlemsstaten har vidtagit de korrigerande åtgärder som krävs för att uppnå delmålen och målen. Om medlemsstaten inte har vidtagit de korrigerande åtgärderna inom sex månader, ska kommissionen annullera den berörda utbetalningen. Om medlemsstaten inte har vidtagit några som helst åtgärder p.g.a. kommissionens finansieringsbeslut inom 18 månader kan kommissionen annullera hela finansieringen. I båda ovannämnda fallen har medlemsstaten två månader på sig att framföra sina egna synpunkter till kommissionen.

Kapitel V: Rapportering och information, artiklarna 20–21

Medlemsstaterna förväntas rapportera kvartalsvis inom den europeiska planeringsterminen om de framsteg som gjorts när det gäller att uppfylla planen för återhämtning och resiliens (artikel 20). Framskridande av planerna för återhämtning och resiliens rapporteras även inom de nationella reformprogrammen.

Kommissionen förväntas översända de godkända planerna för återhämtning och resiliens till Europaparlamentet och rådet för kännedom utan onödigt dröjsmål (artikel 21). Medlemsstaten får vid behov begära att kommissionen tar bort konfidentiell information från planen. Kommissionen kan lämna information om unionens finansiering för den berörda planen för återhämtning och resiliens även i samarbete med de berörda nationella myndigheterna.

Kapitel VI: Komplementaritet, övervakning och utvärdering, artiklarna 22–25

Kommissionen och medlemsstaterna ska främja synergier och säkerställa en effektiv samordning mellan RRF och andra unionsprogram och unionsinstrument. Kommissionen och medlemsstaterna ska säkerställa komplementaritet, synergi, enhetlighet och samstämmighet mellan olika instrument på unionsnivå samt mellan sådana åtgärder på nationell och regional nivå som finansieras genom unionsfonder, både under planeringen och genomförandet. Kommissionen och medlemsstaterna ska optimera samordningsmekanismer för att undvika dubbelarbete samt säkerställa samarbete mellan de ansvariga för genomförandet på unionsnivå, nationell nivå och på regional nivå för att uppnå målen för de instrument som inrättas genom denna förordning (artikel 22).

Kommissionen ska övervaka genomförandet av RRF. De indikatorer på basis av vilka uppnåendet av målen bedöms har angetts i bilaga III till förordningsförslaget. Övervakningen av genomförandet ska vara målinriktad och stå i proportion till den verksamhet som bedrivs inom RRF. Rapporteringskrav ska ställas på mottagarna av unionens medel (artikel 23).

Kommissionen ska lägga fram en årsrapport för Europaparlamentet och rådet om genomförandet av RRF. Rapporten ska innehålla information om de framsteg som gjorts med medlemsstaternas planer för återhämtning och resiliens. Rapporten ska även innehålla uppgift om det finansieringsbelopp ur återhämtningsinstrumentet från det föregående året samt hur dessa medel riktas för att uppnå facilitetens mål. Vid rapporteringen kan kommissionen använda de relevanta dokument som officiellt antagits enligt den europeiska planeringsterminen (artikel 24).

Kommissionen ska förse Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén med en oberoende utvärdering av genomförandet av denna förordning fyra år efter att den har trätt i kraft samt och med en oberoende efterhandsutvärdering senast tre år efter utgången av 2027 (artikel 25).

Kapitel VII: Kommunikation och slutbestämmelser, artiklarna 26–28

Mottagarna av unionsfinansiering ska framhålla unionsfinansieringens ursprung och säkerställa dess synlighet genom att tillhandahålla enhetlig, verkningsfull och proportionell riktad information bl.a. till medier och allmänheten. Kommissionen ska vidta informations- och kommunikationsåtgärder avseende de instrument som inrättas genom denna förordning, dess åtgärder och resultat. Resurser som tilldelats inom ramen av de instrument som inrättats genom denna förordning ska också bidra till den övergripande kommunikationen av unionens politiska prioriteringar (artikel 26).

Genomförandebehörighet överförs till kommissionen vad gäller godkännande av planer för återhämtning och resiliens och utbetalning av det finansieringsstöd som betalas på basis av uppnåendet av de relevanta delmålen och målen i enlighet med förordningen om kommittéförfarande (EU) nr 182/2011 (artikel 27).

Denna förordning träder i kraft dagen efter det att den har offentliggjorts i Europeiska unionens officiella tidning. Denna förordning är till alla delar bindande och direkt tillämplig i alla medlemsstater (artikel 28).

3 Förslagets rättsliga grund och subsidiaritetsprincipen

3.1 Rättslig grund

Som rättslig grund för förordningsförslaget föreslås artikel 175.3 om sammanhållningspolitik i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF). I artikel 175.3 föreskrivs att om särskilda åtgärder behöver vidtas utanför fonderna och utan att det påverkar tillämpningen av de åtgärder som beslutas inom ramen för unionens övriga politik, får Europaparlamentet och rådet besluta om sådana särskilda åtgärder i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet och efter att ha hört Ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén.

Förordningen skulle godkännas i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet med kvalificerad majoritet i rådet. Kommissionen motiverar valet av rättslig grund med att man med faciliteten för återhämtning och resiliens strävar efter att främja sammanhållningen genom att utöka åtgärder som ger medlemsländerna en möjlighet att återhämta sig från COVID-19-krisen snabbare och på ett mer hållbart sätt. Den rättsliga grunden skulle därmed vara densamma som för stödprogrammet för reformer.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Enligt subsidiaritetsprincipen kan EU genomföra åtgärder inom områden som inte tillhör dess exklusiva befogenheter endast om den är i stånd att agera mer effektivt än medlemsländerna på deras respektive nationella eller lokala nivåer. Syftet med faciliteten skulle vara att stödja investeringar och reformer som behövs för hållbar återhämtning från krisen, att stödja medlemsländernas ekonomiska och sociala resiliens och den gröna och digitala omställningen samt att

minska de ekonomiska skillnaderna mellan medlemsländerna. Detta gemensamma stödarrangemang kan inte genomföras av medlemsländernas egna åtgärder, varmed arrangemanget kan anses vara förenligt med subsidiaritetsprincipen.

Enligt proportionalitetsprincipen får EU i sin verksamhet inte överskrida det som är nödvändigt för att uppnå målen i grundfördragen. Enligt kommissionen är förslaget förenligt med proportionalitetsprincipen och inte överskrider det som är nödvändigt för att facilitetens mål ska kunna uppnås. I förordningsförslaget konstateras att den frivilliga karaktären av RRF och samarbetet i samförstånd under hela processen utgör en ytterligare garanti för att proportionalitetsprincipen respekteras och för utvecklingen av ömsesidigt förtroende och samarbete mellan medlemsstaterna och kommissionen.

Kommissionen har bedömt de investeringsbehov som orsakas av coronapandemin och investeringsgapet (investment gap) som väldigt stora, över 800 miljarder euro (SWD (2020) 98 final). Dessa uppskattningar förknippas med betydande osäkerhet. I detta hänseende är det inte säkert att facilitetens storlek är rätt i förhållande till behovet. I alla fall består en betydande del av detta av behovet av privata investeringar.

4 Förslagets konsekvenser

4.1 Ekonomiska konsekvenser

Preliminära uppskattningar om Finlands stöd ur RRF

Medlemsländerna skulle ha möjlighet att erhålla stöd ur RRF som icke återbetalningspliktigt stöd och lån. Enligt beräkningsformeln och tabellen i kommissionens förordningsförslag (COM(2020) 408 final / Annexes 1 to 3) skulle Finland ur RRF kunna få som icke återbetalningspliktigt stöd högst ca 2,2 miljarder euro i 2018 års priser. Bidrag skulle kunna beviljas på basis av kostnaderna för reformer och investeringar som uppfyller kriterierna. Bidraget skulle inte kunna vara högre än de kostnader som medlemsstaten på ett tillförlitligt sätt lagt fram.

Bidragen skulle tilldelas medlemsländerna genom en metod där den medlemslandsspecifika andelen av bidraget skulle fastställas enligt landets befolkning i förhållande till EU27-befolkning, inversen av bruttonationalprodukten (BNP) per capita i förhållande till EU:s genomsnittliga BNP per capita 2019 och arbetslöshetsgraden i förhållande till EU:s genomsnittliga arbetslöshetsgrad (genomsnittet under fem år, 2015–2019). Relationstalet för inversen av BNP per capita för varje land begränsas så att dess storlek kan högst bli 1,5 (begränsningen minskar t.ex. Polens och Slovakien bidrag). För länder där förhållandet av den genomsnittliga arbetslöshetsgraden till EU:s genomsnitt är över 1,5 begränsas relationstalet till 1,5 (begränsningen minskar t.ex. Spaniens och Greklands bidrag). På grund av den jämnare utvecklingen på arbetsmarknaden i rikare länder begränsas även förhållandet av arbetslöshetsgraden så att för länder där relationstalet för den genomsnittliga arbetslöshetsgraden är över 0,75 men länderna tillhör de rikare länder (BNP per capita över EU:s genomsnitt) får relationstalet vara högst 0,75 (begränsningen minskar t.ex. Finlands och Sveriges bidrag). Enligt tilldelningsnyckeln för det stöd som beskrivits ovan skulle icke återbetalningspliktigt stöd till medlemsländerna alltså fastställas enligt tidigare ekonomisk utveckling i stället. De direkta effekterna av covid-19-pandemin beaktas alltså inte. Dessa effekter skulle återspeglas av kriterier som beskriver ändringen i de ekonomiska mätarna under 2020, t.ex. ändring i totalproduktionen.

Graden av arbetslöshet som använts i tilldelningsnyckeln kan korrelera både med behoven av strukturreformer och epidemins effekter på sysselsättningen och kan därför vara ett motiverat

alternativ till ett tilldelningskriterium. Kommissionen har tillstyrkt användningen av befolkningens mängden som ett kriterium eftersom den styr stöd jämnt till EU-medborgarna. Användningen av en levnadsstandardmätare som ett kriterium är för sin del betydelsefull p.g.a. den rättsliga grunden för sammanhållningspolitiken.

I praktiken är det svårt att få tillförlitliga statistiska uppgifter om de ekonomiska effekterna av pandemin före 2021 då faciliteten redan bör ha införts. Stödbeloppet i förhållande till storleken av nationalekonomin är emellertid för de största nettomottagarnas del väldigt högt och det är osäkert om stödet i dessa fall riktas till de mest lönsamma projekten.

Enligt kommissionens förslag till rådets förordning om inrättande av ett återhämtningsinstrument för finansiering av RRF (COM(2020) 441) ska rättsliga åtaganden avseende ett belopp motsvarande minst 60 % av icke återbetalningspliktigt stöd ingås senast 31.12.2022. Stöd kan ansökas upp till det medlemsstatsspecifika maximibeloppet. Under det andra skedet 1.1.2023–31.12.2024 får kommissionen, om medel finns, anordna separata ansökningsomgångar inom ramen av den europeiska planeringsterminen. Finansiering skulle kunna erhållas ur den kvarvarande bidragskapaciteten enligt medlemsstatens egen tilldelningsnyckel, varmed en medlemsstat skulle kunna erhålla bidrag till ett eurobelopp som är högre än det maximibelopp som nämnts i förordningen. Finansiering skulle kunna erhållas ur den kvarvarande bidragskapaciteten enligt medlemsstatens egen tilldelningsnyckel, varmed en medlemsstat skulle kunna erhålla bidrag till ett eurobelopp som är högre än det maximibelopp som nämnts i förordningen. Således skulle det icke återbetalningspliktiga stödet till Finland i detta fall kunna vara högre eller lägre än det tidigare nämnda beloppet 2,2 miljarder euro i 2018 års priser beroende på innehållet av planen för återhämtning och resiliens och dess behandling vid eventuella ytterligare utlysningar.

Vad gäller stöd i form av lån skulle det maximibelopp som Finland skulle erhålla ur faciliteten vara ca 1,1 miljarder euro (4,7 procent av 250 miljarder euro), eftersom maximibeloppet av de lån som beviljas till respektive medlemsland skulle inte kunna överskrida 4,7 % av medlemslandets bruttonationalinkomst. Vid ansökan om lån skulle medlemsstaten framställa de grunder som kopplas till reformer och investeringar som är mer omfattande än stödet i form av bidrag. Lån skulle kunna ansökas samtidigt med stöd i form av bidrag eller senare. I det senare fallet skulle planen för återhämtning och resiliens uppdateras.

Preliminära bedömningar om medlemsländernas betalningsansvar som hänför sig till RRF

Finansieringen av RRF skulle genomföras genom förordningen om återhämtningsinstrumentet (Recovery Instrument) (COM(2020) 441) med höjning av manöverutrymmet i EU:s budget och kommissionens upplåningsverksamhet som denna höjning garanterar. Betalningsansvaren behandlas mer ingående i E-skrivelsen om återhämtningsinstrumentet (E 64/2020 rd).

Enligt E-skrivelsen om återhämtningsinstrumentet skulle Finlands kalkylmässiga betalningsandel av det stöd på 500 miljarder euro i 2018 års priser som tilldelas medlemsländerna vara 8,5 miljarder euro (1,7 % av 500 miljarder euro) samt räntor och avgifter. I fråga om RRF skulle andelen vara ca 5,3 miljarder euro. För närvarande är det omöjligt att uppskatta Finlands andel av räntor och avgifter, eftersom det inte finns några närmare uppgifter om strategin för ränteriskhanteringen av återhämtningsinstrumentets finansiering.

Om tidsplanerna för återbetalningen av unionens in- och utlåning är enhetliga, uppstår det vad gäller lånen inte någon finansiell förpliktelse för medlemsländerna av de ansvarsåtaganden som eventuellt täcks via EU:s budget, om medlemsländerna betalar tillbaka sina lån. Om ett enskilt

medlemsland skulle försumma sina förpliktelser, skulle kommissionen kunna begära medel av andra medlemsländer för att täcka den andel som saknas enligt medlemsländernas BNI-andel inom ramen av manövreringsutrymmet mellan taket för egna medel och betalningstaket. Finlands BNI-andel är 1,73 % av bruttonationalinkomsten av EU27-länderna (ca 4,3 miljarder euro av det totala lånebeloppet på 250 miljarder euro). Denna andel skulle kunna överskridas temporärt, men andelarna skulle jämnas ut vid ett senare skede.

Statsrådet har i maj lämnat till riksdagen en omfattande utredning om Finlands risker och ansvar som förknippas med EU-politiken och coronakrisen (VM2020-00230). De ansvarsåtaganden som tillfaller Finland på grund av manövreringsutrymmet för egna medel är för närvarande sammanlagt ca 3,2 miljarder euro, av vilket de nya ansvarsåtaganden som förknippas med coronakrisen (utan de förslag som hänför sig till återhämtningspaketet) är ca 1,3 miljarder euro (hänför sig till finansieringen av SURE-instrumentet, utnyttjande av manövreringsutrymmet för egna medel som garanti upp till 75 miljarder euro).¹ Godkännande av RRF enligt kommissionens förslag skulle betyda att de ansvarsåtaganden som uppstår av manövreringsutrymmet skulle öka markant. De ekonomiska ansvarsåtaganden som orsakas av återhämtningsinstrumentet beskrivs och bedöms mer ingående i E-skrivelsen (E 64/2020 rd) och den U-skrivelse som upprättas.

Övriga ekonomiska konsekvenser

Beviljandet av bidrag till ett investerings- och reformprojekt förutsätter inte någon nationell finansieringsandel. Bidrag till reform- och investeringsprojekt skulle ansökas på basis av en plan för återhämtning och resiliens vars villkor fastställs i artikel 14 av förordningsförslaget. Det icke återbetalningspliktiga stödet till medlemsländerna kunde även omfatta kostnader som förknippas med förberedelser, övervakning, kontroll, revision och utvärdering som behövs för administration av instrumentet och uppnåendet av dess mål.

Avsaknaden av ett nationellt finansieringsansvar kan markant försvaga det nationella ägarskapet av de projekt som finansieras och engagemanget i reformerna och investeringarna, och det kan finnas risk att en del av bidragen skulle riktas till investeringsprojekt som inte är lönsamma. För en del av medlemsländerna är maximibeloppet av bidrag i euro betydande i förhållande till storleken av deras ekonomier. I dessa fall är det möjligt att det inte finns tillräckligt med lönsamma investeringsobjekt och offentliga investeringar kan gå före privata investeringar.

Vid bedömning av de ekonomiska konsekvenser som orsakas för Finland som en helhet bör man beakta även de ekonomiska konsekvenser som skulle uppstå indirekt av bidrag som andra medlemsländer erhåller. De positiva effekterna av eventuella återhämtningsåtgärder på EU:s ekonomi skulle även påverka Finland särskilt genom att efterfrågan på exportmarknaden och därmed även Finlands export och sysselsättning skulle förstärkas.

4.2 Lagstiftningsmässiga konsekvenser och förhållande till grundlagen

¹ Utöver de ansvar som uppstår av manövreringsutrymmet uppstår det ansvar från garantier och andra ansvarsförbindelser vars belopp för de garantier som är giltiga uppgår till 60 miljarder euro och för de garantier som är tillgängliga till 122,5 miljarder euro samt från andra avtal och förpliktelser (såsom det kapital från internationella finansieringsbolag som ska betalas på begäran) vars belopp uppgår till 20,9 miljarder euro.

U 30/2020 rd

Om förordningsförslaget godkänns blir det tillämpligt med direkt rättsverkan och orsakar inte några direkta ändringsbehov i den nationella lagstiftningen.

Vid sin bedömning av kommissionens förordningsförslag till ett stödprogram för reformer ansåg grundlagsutskottet att förslaget förflyttar tyngdpunkten för det strukturpolitiska beslutsfattandet från utövarna av budget- och lagstiftningsmakten till kommissionen på ett sätt som ”kunde äventyra det demokratiska ansvarssystemet” (GrUU 37/2018 rd). Kommissionens roll i fastställandet av reformer som stöd beviljas för samt upprättande av de ekonomiska incitament som hänför sig till reformerna skulle kunna försvaga Finlands (och medlemsstaternas i allmänhet) demokratiska ansvarssystem vid beslutsfattande inom den ekonomiska politiken. Stödprogrammet för reformer redigerades senare så att finansieringen förknippades med de egentliga kostnader som orsakats av reformerna eller de investeringar som hade nära samband till dem. Vidare slopade man återbetalningen av finansieringen i det fall att reformer skulle ändras eller upphävas genom åtgärder av demokratiskt valda nationella organ. Dessa principer tillämpas även i RRF.

Kommissionen beviljas finansiering på basis av de reform- och investeringsprojekt som beskrivits i planerna för återhämtning och resiliens. Medlemsstaterna har möjlighet att ändra dessa planer, varmed kommissionen bedömer grunderna för finansieringen på nytt. På kommissionen beslut tillämpas ett granskningsförfarande i enlighet med artikel 5 i kommittologiförordningen (No 182/2011). Kommissionen kan inte godkänna ett förslag om en kvalificerad majoritet av medlemsländerna motsätter sig förslaget. Förslaget skulle inte formellt påverka det nationella beslutsfattandet, men Finlands möjligheter att påverka beslutets innehåll är emellertid ringa. Till den del som besluten påverkar planerna för återhämtning och resiliens ska man i beslutsfattandet beakta effekten på unionens finansieringsbeslut som har fattats på basis av planerna; utöver reformens ändamålsenlighet skulle lagstiftaren i sitt beslutsfattande även beakta effekterna av planens genomförande (eller effekten av att planen inte genomförs) på det finansieringsbelopp som genom RRF erhålls av unionen. Detta skulle påverka naturen av de inhemska politiska övervägandena och eventuellt även den offentliga debatten om saken.

Vid bedömningen om huruvida förslaget är förenligt med grundlagen är säkerställandet av den nationella budgetsuveräniteten det väsentliga. Grundlagsutskottet har vid flera tillfällen ansett att Finlands ekonomiska ansvar ska granskas som en helhet för att utreda den begränsning av riksdagens budgetbefogenhet som de orsakar (GrUU 55/2017 rd, GrUU 3/2012 rd, GrUU 25/2011 rd). Utskottet har betonat behovet av att skydda riksdagens budgetbefogenhet (GrUU 28/2013 rd). Enligt stora utskottet och grundlagsutskottet (StoUU 2/2020 rd, GrUU 11/2020 rd) ska maximiantalet av Finlands ekonomiska ansvar ha begränsats noga och även räntorna och övriga utgifterna ska beaktas i ansvaren. Det ska även vara möjligt att uppskatta sannolikheten av att ansvaren realiserar. Vidare har grundlagsutskottet (GrUU 11/2020 rd) förutsatt att framöver vid behandlingen av dylika förslag som förknippas med EU-medlemskapet uppskattar man i statsrådets utredningar de ekonomiska ansvaren och riskerna kumulativt och beaktar även de ärenden som det redan beslutats om och ärenden där beslut kan förväntas inom kort.

Finansieringen av RRF skulle genomföras genom förordningen om återhämtningsinstrumentet (Recovery Instrument) COM(2020) 441 med höjning av manöverutrymmet i EU:s budget och kommissionens upplåningsverksamhet som denna höjning garanterar. Med stöd i form av bidrag skulle Finlands ansvar utökas genom de framtida höjda medlemsavgifterna till EU:s budget. Dessa avgifter skulle täcka den skuld kapital och räntor som uppkommit genom unionens bidrag under 2028–2058. Vidare ska räntorna och utgifterna som avser den kommande budgetramperioden (2021–2027) betalas. Finlands kalkylmässiga andel av denna utgift skulle vad gäller RRF enligt den nuvarande andelen vara ca 5,3 miljarder euro.

U 30/2020 rd

Vad gäller lånen uppstår det inte någon finansiell förpliktelse för medlemsländerna av de ansvarsåtaganden som eventuellt täcks via EU:s budget, om medlemsländerna betalar tillbaka sina lån. Om ett enskilt medlemsland skulle försumma sina förpliktelser, skulle kommissionen kunna begära medel av andra medlemsländer för att täcka den andel som saknas enligt medlemsländernas BNI-andel inom ramen av manövreringsutrymmet mellan taket för egna medel och betalningstaket. Finlands BNI-andel är 1,73 % av bruttonationalinkomsten av EU27-länderna (ca 4,3 miljarder euro av det totala lånebeloppet på 250 miljarder euro). Denna andel skulle kunna överskridas temporärt, men andelarna skulle jämnas ut vid ett senare skede.

Statsrådet har i maj till riksdagen lämnat en omfattande utredning om de ekonomiska risker och åtaganden som EU:s verksamhet och de nationella åtgärderna medför för finska staten vid hanteringen av coronakrisen (VM2020-00230). De ansvarsåtaganden som tillfaller Finland av manövreringsutrymmet för egna medel är för närvarande sammanlagt ca 3,2 miljarder euro, av vilket de nya åtaganden som är kopplade till coronakrisen (utan de förslag som hänför sig till återhämtningspaketet) är ca 1,3 miljarder euro (hänför sig till finansieringen av SURE-instrumentet, utnyttjande av manövreringsutrymmet för egna medel som garanti upp till 75 miljarder euro). Godkännande av RRF enligt kommissionens förslag skulle betyda att de ansvarsåtaganden som uppstår på grund av manövreringsutrymmet skulle öka markant. De ekonomiska ansvarsåtaganden som orsakas av återhämtningsinstrumentet beskrivs och bedöms närmare i en E-skrivelse (E 64/2020 rd). Helhetsgranskningen av ansvaren och riskerna uppdateras i samband med U-skrivelsen om återhämtningsinstrumentet.

5 Ålands ställning

Frågan ingår inte i det åländska landskapets lagstiftningsbehörighet.

6 Nationell behandling av förslaget och behandling inom Europeiska unionen

För att säkra ärendets snabba framskridande på EU-nivå i fråga om riksdagens adekvata ställningstagande har man undantagsvis upprättat ett E-skrivelse (E 75/2020 vp) till riksdagen för behandling. E-skrivelsen har behandlats i MFF-styrgruppen den 12 juni 2020.

E-skrivelsen har behandlats i EU-ministerutskottet den 17 juni 2020.

U-skrivelsen har behandlats på finansutskottets möte den 2 juli 2020.

Förslagen om den kommande budgetramen (MFF) och återhämtningsinstrumentet utgör en helhet som på EU-nivån behandlas som ett sammanhållet paket. Den förberedande behandlingen av förslagen sker under Coreper-möten och beslutsfattandet hos Europeiska rådet. Faciliteten för återhämtningsinstrumentet behandlades under ett inofficiellt finansministermöte den 9 juni 2020.

Kommissionen har för avsikt att bereda förordningen om RRF så att faciliteten kan införas från början av år 2021. Medlemsländerna skulle ha en möjlighet att i god tid i år börja planera de reformer och investeringar som finansieras genom faciliteten.

RRF är den viktigaste av de sektorsförordningar som reglerar användningen av medel i återhämtningsinstrumentet. Riktlinjerna för finansieringen av återhämtningsinstrumentet finns i statsrådets utredning (E 64/2020) och den U-skrivelse om återhämtningsinstrumentet som är under beredning.

Beredningen av förslaget till förordning fortsätter i rådets arbetsgrupp.

7 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet har den 4 juni 2020 i en utredning dragit upp riktlinjer för sina ståndpunkter i fråga om kommissionens förslag till återhämtningspaket (E 64/2020 vp).

Ställningstagandet till förslaget till faciliteten för återhämtnings- och resiliens preciseras nedan.

Kommissionens förslag till RRF kan inte som sådant godkännas av Finland. I beredningen av RRF bör följande ändringsbehov beaktas:

Storlek och giltighetstid

Omfattningen av RRF bör vara mindre och proportionell mot den kostnadsbörda som senare uppstår för medlemsländerna och den tid som kostnadsbördan kommer att bestå. Giltighetstiden för RRF ska begränsas så att den är kortare än de fyra år som kommissionen föreslagit.

Planer för återhämtnings- och resiliens samt förstärkt nationellt ägarskap

Finland understöder kommissionens synsätt där användningen av RRF har inriktats på strukturreformer och offentliga investeringar. Strukturreformer är en förutsättning för hållbar tillväxt i samtliga medlemsländer och i EU som helhet. Därför är det viktigt att strukturreformer och offentliga investeringar utgör koherenta helheter i medlemsländernas återhämtnings- och resiliensplaner där strukturreformerna kopplas till investeringar som har ett nära samband med dem och finansieringen av dem. Med detta förfaringsätt försäkras man sig även om att RRF inte enbart utgör ett monetärt incitament för medlemsländerna att utföra de strukturella reformer som omfattas av den nationella behörigheten.

Finland anser att det är viktigt att förstärka det nationella ägarskapet i fråga om de reformer och investeringar som kommer att genomföras. Ett förstärkt nationellt ägarskap och mer effektivt riktade reformer och investeringar blir ännu mer effektivt om stödet ges i form av lån eller om bidragen kopplas till en tillräckligt hög nationell självfinansieringsandel. För Finland är det väsentligt att stödet baseras på kostnader som beräknats på förhand.

Ett högsta bidrag per medlemsstat

[AVFÖRT]

Medlemsländernas möjligheter att påverka styrningen av RRF

Finland anser att det är viktigt att det finns ett samband mellan RRF och den europeiska planeringsterminen. För att förbättra medlemsländernas påverkningsmöjligheter och en jämlik behandling bör man sträva efter att stärka rådets roll i styrningen av användningen av RRF. Detta bidrar även till att stödja samordningen av Europeiska unionens ekonomiska politik samt förbättra uppnåendet av adekvata villkor.

U 30/2020 rd

Ekonomisk återhämtning och förstärkning av framtida konkurrenskraft stöds i synnerhet av satsningarna på grön tillväxt, digitalisering och FUI-verksamhet. Finland ser det som positivt att RRF har kopplats till programmet för grön utveckling. I anslutning till detta rekommenderas att RRF tillsammans med Just Transition Fund konsekvent stöder genomförande av klimatåtgärder för att uppnå målet om klimatneutralitet.

Tidtabellerna för återbetalning av unionens in- och utlåning som hänför sig till återhämtningsinstrumentet och RRF bör vara enhetliga.

Finland ser det som positivt att man i samband av RRF beaktar synpunkter som är förknippade med respekten för nationella befogenheter, t.ex. att stödet grundar sig på de uppkomna kostnaderna, avskaffandet av möjligheten att återkräva stödet och möjligheten att ändra innehållet i reformerna.

Finland kommer som en separat del av förhandlingarna om budgetramen att ta ställning till dimensioneringen av finansieringen av kommissionens förslag och finansieringens natur.