

Ekonomiutskottet

Statsrådets redogörelse om EU-politiken

Till stora utskottet

INLEDNING

Remiss

Statsrådets redogörelse om EU-politiken (SRR 7/2020 rd): Ärendet har lämnats till ekonomiutskottet för eventuellt utlåtande till stora utskottet. Tidsfrist: 31.5.2021.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- konsultativ tjänsteman Jussi Lindgren, statsrådets kansli
- programdirektör Juha Jokela, Utrikespolitiska institutet
- ordförande Markku Ollikainen, Klimatpanelen
- universitetsforskare Timo Miettinen
- arbetslivsprofessor Vesa Vihriälä
- politics doktor Sixten Korkman.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- direktör Teija Tiilikainen, Europeiska kompetenscentret för motverkande av hybridhot
- Finlands näringsliv rf
- Finanssiala ry
- Centralhandelskammaren
- Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf
- professor Päivi Leino-Sandberg.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkter för redogörelsen

Statsrådets redogörelse om EU-politiken: Ett starkt och enhetligt EU — mot mer hållbarhet inom Europeiska unionen är en omfattande översikt över Finlands EU-politik under de närmaste åren. Utgångspunkterna för redogörelsen är kopplade till regeringsprogrammets EU-politiska prioriteringar. Finlands mål är ett socialt, ekonomiskt och ekologiskt hållbart EU.

Utlåtande EkUU 19/2021 rd

Ekonomiutskottet behandlar i detta utlåtande med bakgrund i sitt ansvarsområde redogörelsen med särskild fokus på den ekonomiska och monetära unionens framtid, den ekonomiska omvälvningen, EU:s konkurrenskraftspolitik samt energi- och klimatpolitiken. Många av de synpunkter som ekonomiutskottet har granskat och lyft fram vid sakkunnighörandet har ett bredare samband med frågor inom geopolitik och geoekonomi och EU:s framtid. Ekonomiutskottet anser det vara välkommet och nödvändigt att med hjälp av redogörelsen hänvisa till de centrala EU-politiska frågorna under de närmaste åren. Detta framhävs av att den föregående redogörelsen om Finlands EU-politik gavs 2013. Under den föregående regeringsperioden lämnades ingen EU-redogörelse, utan EU-politiken strukturerades genom de påverkansstrategier som årligen lämnades till riksdagen. Syftet med dessa var att fokusera på aktuella, konkreta påverkansfrågor, men samtidigt fästes mindre uppmärksamhet vid att granska målen för EU-politiken på längre sikt och de globala utvecklingstrenderna. De principiellt viktiga frågorna på sistone i synnerhet om riktningen för Ekonomiska och monetära unionen och till exempel omvälvningen i ekonomin framhäver behovet av en redogörelse.

Den ekonomiska och monetära unionens framtidsutsikter

De mest motstridiga frågorna i Finlands EU-politik under den senaste tiden hänför sig till utvecklingen av Ekonomiska och monetära unionen. Ekonomiutskottet har behandlat frågan i flera sammanhang, i synnerhet i utlåtandena om återhämtningsfonden (se särskilt EkUU 15/2020 rd — E 64/2020 rd och EkUU 4/2021 rd — RP 260/2020 rd). Ekonomiutskottet har i sitt utlåtande bedömt att återhämtningsfonden innebär en långsiktig förändring. Ekonomiutskottet har i sitt utlåtande om beslutet om egna medel bedömt saken ganska kritiskt och fäst uppmärksamhet vid följande osäkerhetsfaktorer:

”Återhämtningsfonden består av mer än bara samordning av medlemsstaternas egna finanspolitiska åtgärder. Den uppfyller nämligen kriterierna för en gemensam finanspolitik på EU-nivå. De medel som genereras via emission av gemensamt garanterade obligationer används till stor del till transfereringar. Mekanismen åsidosätter ett krishanteringsverktyg baserat på strikt villkorlighet via stöd och lån som beviljas på generösare villkor. Formellt och juridiskt är det fråga om en lösning av engångskaraktär, men det är ett prejudikat. Om ett förfarande som tidigare ansetts vara omöjligt konstateras vara möjligt genom en ny tolkning av grundfördraget, blir det lättare att skuldsätta sig nästa gång.”

”I gemensam skuldsättning ingår på sikt osäkerhetsfaktorer kring både ekonomisk stabilitet och ansvarsfördelning mellan länderna. Därför behövs tydliga riktlinjer för hur medlemsstaternas förpliktelser ska utformas efter den akuta krisen och en möjlighet att i ännu högre grad styra medlemsstaternas ekonomi.”

Å andra sidan har utskottet övervägt vilka konsekvenser återhämtningsmekanismen och Finlands handlingslinje har för Finlands ekonomi:

”Om en återhämtningsfond inrättas, men Finland inte går med i den, kan det hända att Finlands position försvåras i de kommande förhandlingarna. Om det inte blir någon återhämtningsfond och följden är en omfattande ekonomisk kris i hela EU, kan det anses vara relativt säkert att de negativa konsekvenserna för Finland är så stora att de överskrider Fin-

Utlåtande EkUU 19/2021 rd

lands uppskattade nettobidrag. Som ekonomiutskottet har konstaterat i ett tidigare utlåtande (EkUU 15/2020 rd — E 64/2020 rd) är Finland en öppen, exportdriven liten ekonomi med en mycket nära ekonomisk ödesgemenskap med resten av Europa. Finland har således ett ekonomiskt intresse av att delta i en mekanism av den typ som nu föreslås.”

Ekonomiutskottet har i sitt utlåtande EkUU 4/2001 rd — RP 260/2020 rd också betonat behovet av att koppla återhämtningsverktyget till strukturreformer, hållbar utveckling och framtidsinvesteringar. Till dessa hör också bredare frågor om utvecklingen av EU:s system för egna medel och vilka europeiska offentliga nyttigheter — till exempel forskning och det gemensamma försvaret — som bör utvecklas på EU-nivå:

”Finland bör ta fasta på en politik som kan säkerställa att medlen används effektivt och att användningen av dem är kopplad till strukturreformer som stöder ekonomisk tillväxt och staternas skuldhäntningsförmåga. Samtidigt bör Finland eftersträva bättre förutsättningar för marknadsdisciplin genom att undanröja hinder som gör det svårare att genomföra skuldsanering i staterna.”

”Vid förhandlingarna om eventuella nya inkomstkällor inom EU bör det allvarligt beaktas vilka effekter de har för EU:s konkurrenskraft. Eventuella nya skatter måste kunna motiveras exempelvis som styrmedel i miljöpolitiken, men de kan inte nödvändigtvis av samma skäl betraktas som bestående fiskala inkomstkällor för unionen. Ekonomiutskottet anser det vara viktigt att finländarnas totala skattesats inte blir oskäligt hög.”

”Finland förhåller sig kritiskt men konstruktivt till att utveckla systemet med EU:s egna medel, alltså inkomstsidan i budgetramen, också med beaktande av de aspekterna kring finansieringen av återhämtningsinstrumentet. Samtidigt deltar Finland aktivt i diskussionen om unionens nya egna medel och tar ställning till kommande förslag, bland annat en tullmekanism för koldioxidutsläpp och en digital skatt, med avseende på ett nationellt helhetsintresse. Ekonomiutskottet betonar att eventuella ändringar i systemet för egna medel inte får medföra någon oproportionerligt stor ökning av Finlands bidrag.”

Den linje i redogörelsen som betonar återhämtningsfondens engångskaraktär och begränsade varaktighet är enligt ekonomiutskottets uppfattning i sig motiverad. Ekonomiutskottet fäster dock uppmärksamhet vid att rapporten behandlar frågor som gäller både återhämtningsinstrumentet och den ekonomiska och monetära unionens framtid på ett synnerligen snävt sätt, och att redogörelsen knappast ger några synpunkter på de största principiella frågorna i anslutning till dessa och på den diskussion som förs om dem. I många länder och EU-institutioner ses lösningen dock som en huvudöppning för mer regelrätta finanspolitiska åtgärder på EU-nivå. Detta kan vara problematiskt om den nationella debatten enbart fokuserar på att lyfta fram instrumentets engångsnatur.

Ekonomiutskottet beklagar också att rapporten inte behandlar framtiden för EU:s stabilitets- och tillväxtpakt: det finns stora frågor om framtiden för den europeiska regelramen i en situation där kommissionen har meddelat att den anser att reglerna om skulder och underskott är lagda på hyllan åtminstone fram till utgången av 2022. I rapporten betraktas den europeiska styrperioden som ett viktigt instrument för samordning av medlemsstaternas ekonomiska politik för att jämna ut regionala skillnader, främja sysselsättning och social sammanhållning och upprätthålla stabiliteten

Utlåtande EkUU 19/2021 rd

i euroområdet. Redogörelsen tycks dock bortse från kritiken mot och reformbehoven i samband med styrperioden: styrperiodens effektivitet har kritiserats både på grund av att sanktionerna i samband med den är ineffektiva och på grund av dess konjunkturförstärkande effekter.

En förutsättning för den monetära unionens hållbarhet har allmänt ansetts vara att det finns en trovärdig no bail out-regel. Ur denna synvinkel kan skapandet av en trovärdig statlig skuldsaneringsmekanism anses vara av central betydelse. I redogörelsen konstateras att den onda cirkeln mellan statliga banker utgör ett stort hinder för en kontrollerad skuldsanering i medlemsstaterna. Ekonomiutskottet anser det vara viktigt att bedöma begränsningen av bankernas investeringar i statslån i syfte att minska riskerna inom banksektorn. I redogörelsen har man också identifierat behovet av att ändra behandlingen av kapitalkravet för statsskuldsexponeringar så att bankerna har incitament att sprida på sina statslåneportföljer. Ekonomiutskottet instämmer också i bedömningen av behovet av att utarbeta en vägplan som minskar riskerna, återställa resolutionsordningens trovärdighet och se över bankregleringen för att möjliggöra skuldreglering för staterna. I redogörelsen bortser man dock från en bredare diskussion om medlemsstaternas skuldsanering och behovet av att utvärdera EU:s stabilitetsmekanism i en situation där förutsättningarna för en kontrollerad skuldsanering utvecklas.

Som utgångspunkt för EU-påverkan i anslutning till den ekonomiska och monetära unionens framtid hänvisar ekonomiutskottet till riksdagens uttalanden som godkänts i samband med beslutet om EU:s egna medel (E/2020 rd — RP 260/2020 rd). Den ekonomiska och monetära unionens framtid är förenad med ett behov av en öppnare, bredare och framåtblickande diskussion som också kan ses som en central grund för legitimiteten.

Konkurrenskraft, ekonomiska omvälvningar och digitalisering

Ekonomiutskottet anser att det är viktigt och förenligt med Finlands EU-politik på lång sikt att den inre marknaden betonas som en av EU:s största landvinningar och en förutsättning för en hållbar tillväxt och konkurrenskraft inom EU-området. De betoningar i redogörelsen som gäller den inre marknaden för tjänster, ett effektivt genomförande av reglerna för den inre marknaden samt en innovativ, grön industripolitik som påskyndar den digitala övergången är välkomna men ganska bekanta från tidigare år. Redogörelsen säger ändå inte mycket om vilka som är de viktigaste bristerna i nuläget och vad som fortfarande bör göras på EU-nivå inom olika politik- och lagstiftningsområden för att främja målen. Coronapandemin har i många avseenden inneburit allvarliga störningar också för den inre marknadens funktion. En gradvis normalisering av situationen bör inte bara innebära att man återgår till den situation som rådde före pandemin, utan betydelsen av att utveckla den inre marknaden med tanke på EU:s konkurrensförmåga framhävs mer än förr.

I redogörelsen har man på ett träffande sätt identifierat de ändringsbehov som hänför sig till den så kallade dubbla omställningen — hållbar utveckling och digitalisering. Många politikområden är kopplade till varandra, och de frågor inom den europeiska politiken och klimatpolitiken som behandlas nedan anknyter således också till det som konstateras här. Ekonomiutskottet anser att tyngdpunkterna i redogörelsen är viktiga exempelvis när det gäller utvecklandet av cirkulär ekonomi, utnyttjandet av evidensbaserad kunskap och utnyttjandet av ny teknik och digitalisering, men också till denna del förblir det ganska oklart hur Finland bör främja dessa mål.

Utlåtande EkUU 19/2021 rd

Konkurrens- och statsstödspolitiken har en central roll — även i geopolitisk och ekonomisk bemärkelse — och ekonomiutskottet anser det vara bra att temaområdets betydelse har identifierats i redogörelsen. Finlands intresse som en liten öppen ekonomi är en effektiv konkurrens- och statsstödspolitik. Ur denna synvinkel är det överraskande att man i redogörelsen inte har granskat de potentiella snedvridningar av konkurrensen som är förenade med stödåtgärderna för skötseln av coronakrisen och återhämtningsfonden. Det är viktigt att de undantag och tankemodeller som tillämpas på grund av pandemin inte blir bestående. Det har dock allmänt bedömts att EU:s konkurrenspolitik under de senaste åren har verkat effektivare till förmån för europeiska konsumenter än till exempel Förenta staternas agerande. Ärendet är å ena sidan förknippat med betydande handelspolitiska frågor som bör bedömas exempelvis i fråga om aktuella lagstiftningsprojekt som gäller den digitala ekonomin. Å andra sidan kan EU ha möjlighet att utnyttja sin regleringsmakt och vara en vägvisare när det gäller att fastställa internationella standarder.

Energi- och klimatpolitik

Energi- och klimatpolitiska frågor anknyter på många sätt till den ovan behandlade konkurrenspolitiken. Redogörelsen ger en utmärkt bekräftelse på att pionjärskap och innovationer i klimatarbetet möjliggör hållbar tillväxt. Det centrala är att alla delområden av samhället och ekonomin är viktiga för omställningen till klimatneutralitet, och de olika politikområdena bör inte arbeta emot en rättvis och framgångsrik omställning till en grön ekonomi.

I redogörelsen konstateras att en minskning av utsläppen måste vara ett prioriterat mål när EU:s klimat- och energipolitiska lagstiftningsram revideras. Ekonomiutskottet anser det vara viktigt att kostnadseffektiviteten lyfts fram i redogörelsen som en princip som styr detta arbete. Ekonomiutskottet instämmer i redogörelsens bedömning att det viktigaste verktyget för att främja koldioxidsnåla lösningar är utsläppshandeln: en enhetlig och tillräckligt hög prissättning av utsläppen är det mest kostnadseffektiva sättet att uppnå utsläppsmålen. I redogörelsen konstateras att Finland inte i detta nu ställer sig bakom förslaget om att vägtrafiken ska omfattas av den allmänna utsläppshandeln, eftersom detta sannolikt inte skulle leda till de utsläppsminskningar som behövs i vägtrafiken och på kort sikt skulle kunna störa utsläppshandelns funktion. I redogörelsen förhåller man sig dock öppen till utredningen av ett separat system som omfattar utsläppen från vägtrafiken och separat uppvärmning av byggnader. Ekonomiutskottet anser det vara viktigt att i fortsättningen bedöma möjligheterna att utvidga systemet med utsläppshandel.

Ekonomiutskottet fäster uppmärksamhet vid att man i redogörelsen inte har granskat eventuella problem eller överlappningar som hänför sig till den sektorspecifika strukturen för EU:s klimatpolitik. I redogörelsen har det dock på ett ganska entydigt och tydligt sätt fastställts att skogspolitiken även i fortsättningen ska omfattas av den nationella beslutanderätten inom EU. Ekonomiutskottet anser det vara viktigt att också i redogörelsen betona att koldioxidsänkorna och lagren inom markanvändningssektorn ska beaktas på ett realistiskt sätt i klimatkalkylerna. Förslagen i det så kallade klimatlagspaketet, som publiceras i juli, har en avgörande betydelse för genomförandet av den europeiska gröna given. Ekonomiutskottet betonar behovet av aktiv förhandspåverkan och diskussion i anslutning till dessa.

Med tanke på en lyckad grön omställning och finansieringen av klimatpolitiken är det viktigt att samtidigt sörja för industrins konkurrenskraft. Ett uppenbart och aktuellt sätt att lösa problemet är

Utlåtande EkUU 19/2021 rd

så kallade koldioxidtullar. Ekonomiutskottet anser i detta sammanhang att det är viktigt att också identifiera samspelet mellan klimatpolitiken och handelspolitiken: om de koldioxidtullar som övervägs på EU-nivå införs, är det viktigt att betona dem som en del av uppnåendet av EU:s klimatmål och jämlika konkurrensvillkor. I vilket fall som helst finns det en risk för att EU:s åtgärder tolkas som protektionistiska.

Sammanfattande synpunkter

Redogörelsen är i många avseenden en fortsättning på Finlands EU-politik på lång sikt: den betonar profilen för en positiv, konstruktiv och samarbetsvillig medlemsstat. Å andra sidan lider redogörelsen av bristande mod: inga stora riktlinjer har dragits upp för utvecklingen av EU:s beslutssystem eller för den ekonomiska och monetära unionens framtid. Det kan också anses vara en brist att redogörelsen till sin natur är en lista över centrala aktuella EU-politiska frågor, där det inte är lätt att gestalta frågornas inbördes betydelse.

Både diskussionen om EU:s framtid och arbetet för att påverka EU är ofta förknippade med en tidsmässig paradox: först bedöms det att ärendet inte är aktuellt, eftersom en proposition på EU-nivå ännu inte har lagts fram och senare konstateras det att de grundläggande lösningarna i propositionen inte längre kan påverkas, utan man tvingas välja eller vraka. Ur denna synvinkel har man i redogörelsen med fog betonat vikten av en fungerande EU-beredning, förhandspåverkan och samarbete mellan likasinnade länder. Ekonomiutskottet betonar behovet av både ett snabbt och aktivt inflytande och en öppen och inkluderande diskussion. I detta sammanhang bör man också utnyttja de möjligheter som den pågående konferensen om EU:s framtid erbjuder.

Ekonomiutskottet anser att redogörelsen är en viktig och i sig konsekvent och nödvändig beskrivning av Finlands mål, men anser att redogörelsen i fråga om många av de temaområden som granskats ovan inte bör ses som en övergripande och slutlig linje för Finlands EU-politik, utan snarare som en början till en mer strategisk diskussion om vilka unionens centrala framtidsprioriteringar är och hur de kan påverkas.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Ekonomiutskottet föreslår

att stora utskottet beaktar det som sägs ovan.

Utlåtande EkUU 19/2021 rd

Helsingfors 28.5.2021

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Juhana Vartiainen saml
vice ordförande Hanna Kosonen cent
medlem Atte Harjanne gröna
medlem Mari Holopainen gröna
medlem Eeva Kalli cent
medlem Pia Kauma saml
medlem Riitta Mäkinen sd
medlem Matias Mäkynen sd
medlem Sakari Puisto saf
medlem Minna Reijonen saf
medlem Hussein al-Tae sd
medlem Veikko Vallin saf
medlem Johannes Yrttiaho vänst
ersättare Anders Adlercreutz sv.

Sekreterare var

utskottsråd Lauri Tenhunen.