

U 29/2020 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om Europeiska kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning COM(2020) 409 final om ett instrument för tekniskt stöd (*instrument för tekniskt stöd*)

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 ett instrument för tekniskt stöd.

För att säkerställa en snabb behandling av ärendet på EU-nivå och riksdagens ändamålsenliga ställningstagande har statsrådet först gett en utredning i ärendet (E 74/2020 rd).

Helsingfors den 2 juli 2020

Finansminister Matti Vanhanen

Finansråd Marketta Henriksson

FINANSMINISTERIET

PROMEMORIA
26.6.2020

EU/2020/0972

KOMMISSIONENS FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING OM INRÄTTANDE AV ETT INSTRUMENT FÖR TEKNISKT STÖD

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, ”Next Generation EU”. Förslaget till en förordning om inrättande av ett instrument för tekniskt stöd är en del av denna helhet.

Instrumentet ersätter det instrument för tekniskt stöd som var en del av det tidigare beredda stödprogrammet för reformer (och investeringar) (U 85/2018). Kommissionen har för avsikt att bereda förordningen om instrumentet för tekniskt stöd så att instrumentet kan införas från början av år 2021. Redan tidigare bör medlemsländerna ha en möjlighet att börja planera reformer och investeringar som finansieras genom faciliteten för återhämtning och resiliens. Instrumentet för tekniskt stöd skulle kunna ge stöd i planeringsarbetet. Finansieringen av instrumentet för tekniskt stöd ordnas som en del av de fleråriga finansieringsramarna och tas av unionens egna medel.

Coronaviruspandemin har markant försvagat de ekonomiska utsikterna för de närmaste åren såväl i EU som i resten av världen. Därför har kommissionen som nya prioriteringar lyft fram återhämtning från krisen samt förstärkande av återhämtning och resiliens. I förordningen föreslås ett fristående instrument för tekniskt stöd med syfte av att bygga upp medlemsländernas förvaltningsmässiga kapacitet att bereda och genomföra reformer för att främja och stödja återhämtning och resiliens. Enligt kommissionen har den pågående pandemin och den tidigare ekonomiska och finansiella krisen visat att sunda och resilienta ekonomier och finansiella system som grundar sig på starka ekonomiska och sociala strukturer hjälper medlemsstaterna att bättre klara av störningar och snabbare återhämta sig från dem. För att få ekonomierna och samhällena att återgå till en hållbar återhämtning och för att övervinna de ekonomiska, sociala och territoriella skillnaderna i unionen kommer det att vara nödvändigt att genomföra reformer och göra investeringar som stärker tillväxten för att ta itu med de strukturella svagheter i ekonomierna och öka deras resiliens. För att stödja reformerna och investeringarna har kommissionen i detta sammanhang föreslagit en förordning om en facilitet för återhämtning och resiliens. Med instrumentet för tekniskt stöd kan man stödja beredningen och genomförandet av medlemsstaternas planer för återhämtning och resiliens.

Instrumentet för tekniskt stöd innebär en fortsättning på det tidigare stödprogrammet för strukturreformer (EU) 2017/825. Instrumentet för tekniskt stöd kommer att säkerställa att kommissionen kan fortsätta att tillhandahålla skräddarsydd sakkunskap för att se till att medlemsstaterna har den institutionella och administrativa kapacitet som krävs för att utveckla och genomföra tillväxtfrämjande reformer och att de kan stärka de europeiska ekonomiernas resiliens genom effektiva och välfungerande administrativa strukturer. I detta syfte kommer instrumentet, i likhet med stödprogrammet för strukturreformer, att ledsaga de nationella myndigheterna i de an sökande medlemsstaterna genom hela reformprocessen eller under vissa skeden i processen.

2 Det huvudsakliga innehållet

2.1 De väsentligaste egenskaperna

Enligt kommissionens förslag ska instrumentet för tekniskt stöd erbjuda stöd för genomförandet av reformer för ökad tillväxt och resiliens som medlemsstaterna tar initiativ till, eller reformer kopplade till ekonomiska styrprocesser eller åtgärder knutna till genomförandet av dels unionslagstiftningen, dels unionens politiska prioriteringar och reformer när det gäller genomförandet av ekonomiska anpassningsprogram. Tekniskt stöd ska även kunna ges för beredning och genomförande av reformer inom ramen för en ny facilitet för återhämtning och resiliens. Budgeten för instrumentet för tekniskt stöd för åren 2021–2027 avses vara 767 000 373 euro i 2018 års priser.

Kommissionen kommer att analysera ansökningarna om stöd utifrån hur akuta, vitt- och djupgående de upptäckta problemen är, hur stora stödbehoven är på det berörda politikområdet samt en analys av medlemsstatens socioekonomiska indikatorer och allmänna administrativa kapacitet. På basis av bedömningen upprättar kommissionen tillsammans med den berörda medlemsstaten att upprätta en samarbets- och stödplan där man framställer bl.a. de prioriterade stödområdena, målen, tidsplanen och det beräknade totala ekonomiska bidraget. Ur instrumentet för tekniskt stöd kan man finansiera t.ex. sakkunskap förknippad med utformning av strategier och färdplaner för reformer samt lagstiftningsreformer, institutionella reformer och struktur- och förvaltningsreformer. Vidare kan man erbjuda arbetsinsatser av sakkunniga, kapacitetsuppbyggnad och kompletterande åtgärder på alla förvaltningsnivåer samt främjande av egenmakt för civilsamhället. De åtgärder som finansieras genom instrumentet för tekniskt stöd kan få stöd från andra unionsprogram, unionsinstrument eller unionsfonder i unionens budget, förutsatt att stödet i fråga inte täcker samma kostnadsposter.

Skillnader jämfört med instrumentet för tekniskt stöd i stödprogrammet för reformer och investeringar

Kommissionens förslag till ett reformstödsprogram från 2018 innehöll ett instrument för tekniskt stöd vars syfte var att stödja medlemsstaternas ansträngningar för att förbättra genomförandet av strukturreformer inom ramen för den europeiska planeringsterminen. Rådets arbetsgrupp nådde en överenskommelse om instrumentet för tekniskt stöd i huvudsak redan under det finska ordförandeskapet. I detta tidigare förslag föreslogs att storleken av instrumentet skulle vara 745 miljoner euro (i 2018 års priser) under den följande budgetramperioden 2021–2027. Stödprogrammets konvergensinstrument inkluderade även en komponent om tekniskt stöd med ett budgetförslag på 142 miljoner euro (i 2018 års priser).

I det aktuella förslaget är det allmänna målet för förordningen att främja sammanhållning genom att stödja reformer, vilket därmed motiverar användningen av två rättsliga grunder och i synnerhet den rättsliga grunden för sammanhållningspolitiken. Målet för det tidigare instrumentet var närmare förknippat med främjandet av genomförandet av unionsrätten genom att förbättra medlemsländernas administrativa färdigheter, vilket kvarstår som ett av målen för detta instrument. Det nya förslaget specificerar även tillämpningsområdet för instrumentet för tekniskt stöd och särskilt den gröna omställningen och den digitala omvandlingen samt politikområden med anknytning till offentlig förvaltning, företagsklimat, utbildning, arbetsmarknadspolitik och finanssektorn.

2.2 Artikelspecifikt innehåll

Europeiska kommissionen föreslår att ett instrument för tekniskt stöd (Technical Support Instrument) inrättas för att mildra effekterna av coronaviruspandemin.

Kapitel I

Allmänna bestämmelser (artiklarna 1–6)

Enligt artikel 1 i förslaget till rådets förordning ska ett instrument för tekniskt stöd inrättas för att erbjuda medlemsländerna tekniskt stöd som ska hjälpa dem att genomföra institutionella och administrativa reformer samt strukturreformer som bibehåller tillväxt och ökar återhämtning och resiliens. I artikel 2 av förslaget behandlas de definitioner som används i förordningsförslaget.

Instrumentets allmänna mål beskrivs i artikel 3 i förordningsförslaget. Instrumentets allmänna mål är att främja sammanhållning genom att stödja medlemsstaternas ansträngningar för att genomföra reformer som är nödvändiga för att uppnå ekonomisk och social återhämtning, resiliens och konvergens samt att stödja medlemsstaternas ansträngningar för att stärka sin administrativa förmåga att genomföra unionsrätten när det gäller de utmaningar som institutioner, styrning, offentlig förvaltning och ekonomiska och sociala sektorer står inför.

Instrumentets särskilda mål beskrivs i artikel 4 i förordningsförslaget. Instrumentets särskilda mål innebär stöd till de nationella myndigheterna att förbättra sin kapacitet att utforma, utveckla och genomföra reformer, bland annat genom utbyte av god praxis, lämpliga processer och metoder samt genom en mer ändamålsenlig och effektiv förvaltning av mänskliga resurser. Dessa särskilda mål ska eftersträvas i nära samarbete med de berörda medlemsstaterna.

Instrumentets tillämpningsområde behandlas i artikel 5 i förslaget. Tillämpningsområdet omfattar flera olika politikområden med anknytning till bl.a. offentlig finans- och kapitalförvaltning, institutionella och administrativa reformer, företagsklimat, produkt-, tjänste- och arbetsmarknader, utbildning, hållbar utveckling, folkhälsa och finanssektorn. Åtgärder som främjar grön omställning och digital omvandling framhålls särskilt.

Instrumentets budget behandlas i artikel 6 i förordningsförslaget. Den totala finansieringsramen för genomförandet av instrumentet för perioden 2021–2027 är 767 000 373 euro i 2018 års priser. Utöver denna finansieringsram får medlemsstaterna på begäran överföra medel för tekniskt stöd enligt program med delad förvaltning till instrumentet för tekniskt stöd. Överförda medel ska användas i enlighet med reglerna för detta instrument och uteslutande till förmån för den berörda medlemsstaten.

Kapitel II

Tekniskt stöd (artiklarna 7–12)

Åtgärder för vilka tekniskt stöd kan beviljas anges i artikel 7. Den typ av åtgärder som berättigar till finansiering genom instrumentet för tekniskt stöd omfattar bland annat sakkunskap förknippad med policyrådgivning, förändringar av politiken, utformning av strategier och färdplaner för reformer samt lagstiftningsreformer, institutionella reformer och struktur- och förvaltningsreformer, tillhandahållande av experter, även utposterade experter, kapacitetsuppbyggnad och

kompletterande åtgärder på alla förvaltningsnivåer, även främjande av egenmakt för civilsamhället.

I artikel 8 i förslaget, som gäller ansökan om tekniskt stöd, konstateras det att instrumentet för tekniskt stöd bör ge stöd till genomförandet av reformer för ökad tillväxt och resiliens som medlemsstaterna tar initiativ till, eller reformer kopplade till ekonomiska styrprocesser eller åtgärder knutna till genomförandet av dels unionslagstiftningen, dels unionens politiska prioriteringar och reformer när det gäller genomförandet av ekonomiska anpassningsprogram. Tekniskt stöd från instrumentet ska även kunna ges för beredning och genomförande av reformer inom ramen för en ny facilitet för återhämtning och resiliens. Kommissionen kommer att analysera ansökningarna om stöd utifrån hur akuta, vitt- och djupgående de upptäckta problemen är, hur stora stödbehoven är på det berörda politikområdet samt en analys av medlemsstatens socioekonomiska indikatorer och allmänna administrativa kapacitet. Med utgångspunkt i den analysen och med beaktande av befintliga åtgärder och verksamheter finansierade av andra unionsfonder eller unionsprogram kommer kommissionen att nå en överenskommelse med den berörda medlemsstaten om de prioriterade stödområdena, målen, en vägledande tidsplan, stödåtgärdernas omfattning och det beräknade totala ekonomiska bidraget, vilket sedan kommer att fastställas i en samarbets- och stödplan.

I artikel 9 i förordningsförslaget föreskrivs det om information till Europaparlamentet och rådet samt kommunikation om samarbets- och stödplanerna.

Enligt artikel 10 i förslaget får budgeten för tekniskt stöd, finansieras utöver den finansieringsram som anges i artikel 6, finansieras genom frivilliga överföringar från medlemsstaterna. En överföring från en medlemsstat ska uteslutande användas i den medlemsstaten.

De åtgärder som finansieras genom instrumentet för tekniskt stöd kan få stöd från andra unionsprogram, unionsinstrument eller unionsfonder i unionens budget, förutsatt att stödet i fråga inte täcker samma kostnadsposter (artikel 11).

I artikel 12 i förordningsförslaget föreskrivs det att kommissionen genom genomförandeakter ska anta arbetsprogram där åtgärder för tekniskt stöd fastställs och alla uppgifter som krävs enligt budgetförordningen lämnas.

Kapitel III

Komplementaritet, övervakning och utvärdering (artiklarna 13–16)

I artikel 13 i förordningsförslaget föreskrivs det om instrumentets samordning och komplementaritet. Enligt artikeln ska kommissionen och de berörda medlemsstaterna i en omfattning som står i proportion till respektive ansvarsområde främja synergier och säkerställa en ändamålsenlig samordning mellan instrumentet för tekniskt stöd och andra unionsprogram och unionsinstrument, särskilt med åtgärder som finansieras av unionsfonder. Vidare ska kommissionen sträva efter att säkerställa komplementaritet och synergier med stöd som tillhandahålls av andra relevanta internationella organisationer.

Övervakning av genomförandet av instrumentet behandlas i artikel 14, enligt vilken kommissionen ska övervaka genomförandet av instrumentet och mäta hur de allmänna och särskilda målen i artiklarna 3 och 4 uppfylls. Instrumentets resultrapporteringssystem ska säkerställa att uppgifter för övervakningen av genomförandet av instrumentet och resultat samlas in ändamålsenligt, resurseffektivt och i rätt tid.

I artikel 15 i förordningsförslaget föreskrivs det om kommissionens årliga rapport till Europaparlamentet och rådet om genomförandet av denna förordning.

Halvtidsutvärdering och efterhandsutvärdering behandlas i artikel 16 i förslaget. Kommissionen ska tillhandahålla Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén en oberoende halvtidsutvärderingsrapport om genomförandet av denna förordning senast fyra år efter det att förordningen har trätt i kraft. Vidare lämnar kommissionen in en oberoende efterhandsutvärdering till de berörda organen senast tre år efter utgången av budgetramperioden 2021–2027.

Kapitel IV

Övergångs- och slutbestämmelser (artiklarna 17–19)

Vidare föreskriver förordningsförslaget om information, kommunikationer och offentlighet som hänför sig till faciliteten (artikel 17), övergångsbestämmelser (artikel 18) och ikraftträdandet av faciliteten (artikel 19).

3 Förslagets rättsliga grund och förhållande till subsidiaritetsprincipen

3.1 Rättslig grund

Kommissionens förslag grundar sig på artikel 175 3 punkten och artikel 197 2 punkten i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF). Förordningen ska godkännas i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet med kvalificerad majoritet i rådet.

I artikel 175 3 punkten i FEUF 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.

I artikel 197 2 punkten i FEUF föreskrivs det att unionen får stödja medlemsstaternas ansträngningar att förbättra sin administrativa förmåga att genomföra unionsrätten, bland annat genom att underlätta utbyte av information och att främja utbildningsprogram. Ingen medlemsstat är skyldig att utnyttja detta stöd. Europaparlamentet och rådet ska genom det ordinarie lagstiftningsförfarandet föreskriva de åtgärder som är nödvändiga för att bidra till att förverkliga detta mål; dessa får dock inte omfatta någon harmonisering av medlemsstaternas lagar och andra författningar.

Kommissionen motiverar valet av rättslig grund med att syftet med förordningen är att utöka sammanhållningen genom åtgärder som möjliggör återhämtning, resiliens och konvergens för de berörda medlemsstaterna.

I regel antas unionens bestämmelser enligt EU-domstolens etablerade rättspraxis med stöd av en rättslig grund. Vid fastställandet av detta är det huvudsakliga målet och innehållet i åtgärden väsentliga (se t.ex. mål C-178/03, 41 punkten). Om bestämmelsen emellertid har två tydligt separata mål av vilka inget är underställt det andra på det sätt som fastställts i rättspraxis kan man undantagsvis använda två rättsliga grunder om de överensstämmer förfarandemässigt med varandra. Den föreslagna förordningen har två mål, å ena sidan att främja sammanhållningen genom att stödja medlemsstaternas strävanden att genomföra reformer och å andra sidan att

stödja medlemsstaternas strävanden att förbättra sin administrativa kapacitet att genomföra unionsrätten. Instrumentet för tekniskt stöd förknippas vad gäller dess innehåll och mål med båda de föreslagna rättsliga grunderna. Ur synpunkten för EU-domstolens rättspraxis verkar det inte finnas något hinder för den exceptionella kombinationen av de rättsliga grunderna i samband med den föreslagna förordningen.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Instrumentet för tekniskt stöd är ett av de initiativ som kommissionen har tagit p.g.a. covid-19-pandemin för att hjälpa medlemsländerna att mildra de enorma ekonomiska och sociala konsekvenserna av pandemin. I förslaget konstateras att åtgärder på EU-nivå krävs för att uppnå en snabb och stabil ekonomisk återhämtning i unionen. Detta mål kan inte i tillräcklig utsträckning uppnås enbart av medlemsstaterna. Unionen kan skapa mervärde genom att inrätta ett instrument som erbjuder förstärkt tekniskt stöd till utformningen och genomförandet av välbehövliga strukturreformer.

Förslaget konstateras överensstämma med proportionalitetsprincipen, eftersom det inte går utöver det minimum som krävs för att uppnå det uppsatta målet på europeisk nivå och som är nödvändigt för detta ändamål. I förslaget konstateras vidare att den frivilliga karaktären hos instrumentet för tekniskt stöd och att samarbetet bygger på samförstånd under hela processen utgör en ytterligare garanti för att proportionalitetsprincipen respekteras och för utvecklingen av ömsesidigt förtroende och samarbete mellan medlemsstaterna och kommissionen.

4 Förslagets konsekvenser

4.1 Ekonomiska konsekvenser

Vad gäller tekniskt stöd har det på basis av efterhandsutvärderingar visat sig att det tekniska stöd som getts i samband med anpassningsprogram har förbättrat ländernas administrativa kapacitet att genomföra reformerna.

Ett instrument för tekniskt stöd som riktats till alla EU-länder (SRSP) har använts sedan 2017 och dess budget för åren 2017–2020 har varit 222,8 miljoner euro. Det har funnits omfattande efterfrågan på tekniskt stöd i medlemsländerna. Efterfrågan har varit större än den tillgängliga finansieringen. Under åren 2017–2020 har stöd getts till sammanlagt 27 medlemsländer. Under 2019 beviljades Finland sammanlagt 1 330 000 euro i finansiering och under 2020 sammanlagt 1 365 000 euro. I den oberoende halvtidsutvärderingsrapporten har det tekniska stödet bedömts vara väldigt positivt.

Den föreslagna budgeten för den nya förordningen om tekniskt stöd för åren 2021–2027 uppgår till 767 000 373 euro enligt priserna 2018. Budgeten ökar alltså öka markant, trots att det längre tidsintervallet för stödet beaktas. En större budget kan motiveras med den stora efterfrågan på tekniskt stöd som observerats tidigare. Införandet av en eventuell facilitet för återhämtning och resiliens skulle troligen leda till en betydande ökning av efterfrågan på tekniskt stöd.

4.2 Lagstiftningsmässiga konsekvenser och förhållande till grundlagen

Om förordningsförslaget godkänns blir det tillämpligt med direkt rättsverkan och orsakar inte några direkta ändringsbehov i den nationella lagstiftningen. Instrumentet för tekniskt stöd förknippas med faciliteten för återhämtning och resiliens vars lagstiftningsmässiga effekter och

förhållande till grundlagen har beskrivits i E-skrivelsen om faciliteten för återhämtning och resiliens.

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 maximibeloppet av Finlands ekonomiska ansvarsåtaganden ha begränsats nog och även räntorna och övriga utgifterna ska beaktas i ansvarsåtagandena. Det ska även vara möjligt att uppskatta sannolikheten av att åtagandena realiseras. Vidare har grundlagsutskottet (GrUU 11/2020 rd) förutsatt att man vid behandlingen av dylika förslag som förknippas med EU-medlemskapet i fortsättningen ska uppskatta de kumulativa ekonomiska åtagandena och riskerna i statsrådets utredningar och även beakta de ärenden som det redan beslutats om och ärenden där beslut kan förväntas inom kort. De ekonomiska åtaganden som orsakas av återhämtningsinstrumentet beskrivs mer ingående i E-skrivelsen (E 64/2020 rd).

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 74/2020 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. Ett inofficiellt finansministermöte behandlade instrumentet för tekniskt stöd för första gången den 9 juni 2020.

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).

Statsrådets utgångspunkt är att det förhåller sig positivt till utvecklingen av instrumenten för tekniskt stöd.

Rätt genomfört är tekniskt stöd ett kostnadseffektivt sätt att förbättra medlemsländernas förvaltningsmässiga kapacitet och därmed främja planeringen och genomförandet av strukturella reformer.

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