

III

(Förberedande akter)

EUROPEISKA CENTRALBANKEN

EUROPEISKA CENTRALBANKENS YTTRANDE

av den 11 maj 2018

över ett förslag till rådets direktiv om fastställande av bestämmelser för att stärka det finanspolitiska ansvarstagandet och den medelfristiga budgetpolitiska inriktningen i medlemsstaterna

(CON/2018/25)

(2018/C 261/01)

Inledning och rättslig grund

Den 1 februari 2018 mottog Europeiska centralbanken (ECB) en begäran från Europeiska unionens råd om ett yttrande över ett förslag till rådets direktiv om fastställande av bestämmelser för att stärka det finanspolitiska ansvarstagandet och den medelfristiga budgetpolitiska inriktningen i medlemsstaterna ⁽¹⁾ (nedan kallat *direktivförslaget*).

ECB:s behörighet att avge ett yttrande grundas på artiklarna 127.4 och 282.5 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) eftersom direktivförslaget har betydelse för Europeiska centralbankssystemets huvudmål att upprätthålla prisstabilitet enligt artiklarna 127.1 och 282.2 i EUF-fördraget och artikel 2 i stadgan för Europeiska centralbankssystemet och Europeiska centralbanken (nedan kallad *ECBS-stadgan*). ECB är också behörig att avge ett yttrande om direktivförslaget enligt artikel 126.14 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget), som är den rättsliga grunden för direktivförslaget, enligt vilken Europeiska unionens råd, med enhällighet i enlighet med ett särskilt lagstiftningsförfarande och efter att ha hört Europaparlamentet och ECB, får anta lämpliga bestämmelser som sedan ersätter protokoll (nr 12) om förfarandet vid alltför stora underskott, fogat till EUF-fördraget och fördraget om Europeiska unionen. I enlighet med artikel 17.5 första meningen i arbetsordningen för Europeiska centralbanken har detta yttrande antagits av ECB-rådet.

1. Allmänna kommentarer

- 1.1 Den finansiella och ekonomiska krisen har tydligt visat att en ambitiös reform av ramverket för den ekonomiska styrningen är ytterst viktig för Europeiska unionen, medlemsstaterna samt särskilt euroområdet ⁽²⁾. Stabilitets- och tillväxtpakten, som genomfördes och förstärktes genom sekundärlagstiftning i form av rådets förordning (EG) nr 1466/97 ⁽³⁾ och rådets förordning (EG)

⁽¹⁾ COM(2017) 824 final.

⁽²⁾ Se yttrande CON/2011/13 och yttrande CON/2012/18. Alla ECB:s yttranden finns på ECB:s webbplats www.ecb.europa.eu

⁽³⁾ Rådets förordning (EG) nr 1466/97 av den 7 juli 1997 om förstärkning av övervakningen av de offentliga finanserna samt övervakningen och samordningen av den ekonomiska politiken (EGT L 209, 2.8.1997, s. 1).

nr 1467/97 ⁽¹⁾, skapade ett starkare ramverk för övervakning och samordning av den ekonomiska politiken och finanspolitiken inom unionen ⁽²⁾.

- 1.2 I linje med de ståndpunkter som uttryckts i samband med antagandet av ovan nämnda rättsakter välkomnar ECB direktivförslaget, vars mål är att integrera de bärande delarna av fördraget om stabilitet, samordning och styrning inom Ekonomiska och monetära unionen (SSS-fördraget) i unionens rättsliga ram. Direktivförslaget är avsett att genomföra artikel 16 i SSS-fördraget enligt vilken nödvändiga åtgärder ska vidtas i syfte att införliva innehållet i SSS-fördraget i unionens rättsliga ramar inom högst fem år efter det att SSS-fördraget har trätt i kraft, dvs. den 1 januari 2018 ⁽³⁾. Europeiska kommissionen anser att innehållet i SSS-fördraget överensstämmer med den s.k. finanspakten ⁽⁴⁾. ECB anser att flera ändringar av direktivförslaget är nödvändig för att ytterligare stärka det finanspolitiska ansvarstagandet i medlemsstaterna, förenkla regelverket och säkerställa ett mer effektivt genomförande och bättre efterlevnad av de finanspolitiska reglerna på både EU-nivå och nationell nivå.

2. Specifika kommentarer

2.1 Förenkling av den aktuella rättsliga ramen

- 2.1.1 Direktivförslaget har som mål att förenkla lagstiftningen och säkerställa en effektivare och mer systematisk övervakning av genomförandet och efterlevnaden av de finanspolitiska reglerna på både unionsnivå och nationell nivå, som en del av unionens övergripande ram för ekonomisk styrning. Direktivförslaget har också som mål att minska den risk för dubbelarbete och motstridiga åtgärder som följer av att mellanstatliga arrangemang existerar jämsides med unionsrättsliga mekanismer. Enligt vad som framgår av punkt 1.2 välkomnar ECB direktivförslagets målsättningar, men ECB hyser tvivel om huruvida direktivförslaget kommer att uppnå dessa mål.

- 2.1.2 Vad gäller SSS-fördraget är direktivförslagets mål att integrera finanspakten i unionsrätten. Bestämmelserna i direktivförslaget avviker dock på viktiga punkter från finanspakten, vilket kan leda till att bestämmelserna i finanspakten försvagas och att osäkerheten ökar om det finns flera uppsättningar finanspolitiska regler. Finanspaktens regler försvagas särskilt genom att direktivförslaget inte innehåller någon hänvisning till medlemsstaternas skyldigheter enligt finanspakten att de offentliga finanserna ska vara i balans eller uppvisa överskott, eller att begränsa det strukturella underskottet till högst 0,5 procent av bruttonationalprodukten, som får uppgå till högst 1 procent av bruttonationalprodukten om skuldsättningen ligger väsentligt under 60 procent av bruttonationalprodukten och när risken i fråga om långsiktiga hållbarhet är låg. Finanspakten innehåller också en skyldighet att säkerställa en snabb konvergens mot det medelfristiga målet i linje med stabilitets- och tillväxtpakten. ECB anser att dessa skyldigheter tydligt bör framgå av direktivförslaget.

⁽¹⁾ Rådets förordning (EG) nr 1467/97 av den 7 juli 1997 om påskyndande och förtydligande av tillämpningen av förfarandet vid alltför stora underskott (EGT L 209, 2.8.1997, s. 6).

⁽²⁾ Stabilitets- och tillväxtpakten var en del av det lagstifningspaket som kallades för "sexpaket" (Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1173/2011 av den 16 november 2011 om effektiv övervakning av de offentliga finanserna i euroområdet (EUT L 306, 23.11.2011, s. 1), Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1174/2011 av den 16 november 2011 om verkställighetsåtgärder för att korrigera alltför stora makroekonomiska obalanser i euroområdet (EUT L 306, 23.11.2011, s. 8), Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1175/2011 av den 16 november 2011 om ändring av rådets förordning (EG) nr 1466/97 om förstärkning av övervakningen av de offentliga finanserna samt övervakningen och samordningen av den ekonomiska politiken (EUT L 306, 23.11.2011, s. 12), Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1176/2011 av den 16 november 2011 om förebyggande och korrigering av makroekonomiska obalanser (EUT L 306, 23.11.2009, s. 25), rådets förordning (EU) nr 1177/2011 av den 8 november 2011 om ändring av förordning (EG) nr 1467/97 om påskyndande och förtydligande av tillämpningen av förfarandet vid alltför stora underskott (EUT L 306, 23.11.2011, s. 33), och rådets direktiv 2011/85/EU av den 8 november 2011 om krav på medlemsstaternas budgetramverk (EUT L 306, 23.11.2011, s. 41) som trädde i kraft den 13 december 2011, samt det s.k. "tvåpaket" (Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 472/2013 av den 21 maj 2013 om förstärkning av den ekonomiska övervakningen och övervakningen av de offentliga finanserna i medlemsstater i euroområdet som har, eller hotas av, allvarliga problem i fråga om sin finansiella stabilitet (EUT L 140, 27.5.2013, s. 1), och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 473/2013 av den 21 maj 2013 om gemensamma bestämmelser för övervakning och bedömning av utkast till budgetplaner och säkerställande av korrigering av alltför stora underskott i medlemsstater i euroområdet (EUT L 140, 27.5.2013, s. 11)) som trädde i kraft den 30 maj 2013.

⁽³⁾ Enligt artikel 16 i SSS-fördraget ska, på grundval av en utvärdering av erfarenheterna från dess genomförande, nödvändiga åtgärder vidtas i syfte att införliva innehållet i SSS-fördraget i unionens rättsliga ramar inom högst fem år efter det att SSS-fördraget har trätt i kraft, dvs. den 1 januari 2018. Detta är även i linje med de fem ordförandenas rapport, *Färdigställandet av EU:s ekonomiska och monetära union*, Rapport av Jean-Claude Juncker i nära samarbete med Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi och Martin Schulz, 22 juni 2015, finns på kommissionens webbplats www.ec.europa.eu

⁽⁴⁾ Den s.k. finanspakten framgår av avdelning III i SSS-fördraget.

- 2.1.3 Dessutom kommer direktivförslaget inte att ersätta SSS-fördraget eftersom detta fördrag innehåller bestämmelser som går utöver direktivförslagets räckvidd. Eftersom SSS-fördraget även fortsättningsvis gäller för alla medlemsstater utom Republiken Tjeckien och Förenade kungariket, tycks direktivförslaget inte minska risken för duplicering och divergerande åtgärder som resultat av att mellanstatliga arrangemang existerar parallellt med de mekanismer som framgår av unionsrätten. I motiveringen till direktivförslaget anges att direktivförslaget inte påverkar de fördragsslutande parternas åtaganden enligt artiklarna 7 och 13 i SSS-fördraget. Direktivförslaget kommer dock att påverka åtagandena som medlemsstater som är fördragsslutande parter i SSS-fördraget har enligt artikel 3 i SSS-fördraget, som innehåller bestämmelserna om finanspakten, utan att dessa upphävs eller ersätts⁽¹⁾. Genom att samordna bestämmelserna i direktivförslaget med artikel 3 i SSS-fördraget skulle det skapas klarhet i hur SSS-fördraget och direktivförslaget samverkar, vilket skulle bidra till att nå direktivförslagets målsättningar.
- 2.1.4 Enligt vad ECB förstår har de flesta medlemsstaterna som är fördragsslutande parter i SSS-fördraget redan genomfört bestämmelserna enligt finanspakten i sin nationella lagstiftning. I vissa fall har genomförandet skett på grundlagsnivå eller motsvarande. Eftersom finanspakten innehåller strängare bestämmelser än direktivförslaget, särskilt vad gäller den övre gränsen för det strukturella underskottet på högst 0,5 procent av bruttonationalprodukten, måste man utgå från att denna nationella lagstiftning också innehåller strängare finanspolitiska krav. Om medlemsstater som ännu inte fullt ut har införlivat finanspakten i sin nationella lagstiftning beslutar att genomföra finanspaktens bestämmelser på ett mindre strängt sätt pga. att direktivförslaget antas, eller om vissa medlemsstater beslutar att ändra sin nationella lagstiftning i denna riktning, kan resultatet bli att de finanspolitiska reglerna inom unionen varierar. Denna problemställning understryker ECB:s förslag, vilket framgår av punkt 2.1.2, att direktivförslaget tydligt bör återge de skyldigheter som framgår av finanspakten. Genom att säkerställa att de skyldigheter som framgår av finanspakten tydligt återges uppnår man ökad rättssäkerhet och likabehandling i hela unionen.
- 2.1.5 Slutligen, vad gäller unionens finanspolitiska ram som helhet betraktad, tycks direktivförslaget innehålla bestämmelser som är snarlika eller hör samman med bestämmelser i stabilitets- och tillväxtpakten, "sexpaket" eller "tvåpaket". Detta gäller t.ex. de bestämmelser genom vilka oberoende organ inrättas och som återfinns i direktivförslaget och i förordning (EU) nr 473/2013, samt bestämmelserna om numeriska finanspolitiska regler och medelfristiga budgetramverk enligt direktiv 2011/85/EU. ECB anser att direktivförslaget i dessa fall måste förtydliga hur dess bestämmelser i praktiken kommer att samverka med existerande unionsrätt och, vid behov, ändra de relevanta rättsakterna för att uppnå rättssäkerhet.

2.2 Medelfristiga mål

- 2.2.1 Enligt direktivförslaget ska varje medlemsstat inrätta sin egen ram av bindande och permanenta numeriska finanspolitiska regler. Detta ramverk bör fastställa ett medelfristigt mål i termer av strukturellt saldo för att säkerställa att kvoten mellan skulden i den offentliga sektorn och bruttonationalprodukten till marknadspris inte överstiger det referensvärde som anges i artikel 1 i protokoll nr 12 om förfarandet vid alltför stora underskott⁽²⁾ eller närmar sig referensvärdet i tillfredsställande takt. ECB tolkar det som att detta medelfristiga mål inte avser det medelfristiga mål som definieras inom ramen för stabilitets- och tillväxtpakten, och särskilt förordning (EG) nr 1466/97, och att kommissionens mål är att skapa en skyldighet för medlemsstaterna att i sina finanspolitiska ramverk förankra ett medelfristigt mål som kan avvika från det medelfristiga målet enligt stabilitets- och tillväxtpakten. ECB anser att direktivförslaget på ett tydligt och heltäckande sätt måste definiera hur detta nya medelfristiga mål avseende den strukturella balansen definieras och, såsom framgår av punkt 2.1.2, hur det speglar finanspaktens övre gräns för det strukturella underskottet på 0,5 procent av bruttonationalprodukten. Genom att skapa en sådan definition skulle man säkerställa att medlemsstaterna känner till sina skyldigheter och att det finns enhetliga och harmoniserade finanspolitiska regler i unionen.
- 2.2.2 Finanspakten innehåller också en skyldighet för de fördragsslutande parterna att säkerställa en snabb konvergens mot deras respektive medelfristiga mål i linje med stabilitets- och tillväxtpakten, där tidsramen för denna konvergens tar hänsyn till de landsspecifika aspekter i fråga om hållbarhet. ECB noterar att en skyldighet om att snabbt uppnå konvergens bör införas i direktivförslaget. ECB anser att konvergens mot det medelfristiga mål som avses i direktivförslaget bör definieras mer i detalj, och att stabilitets- och tillväxtpaktens regler bör utgöra ett minimimål för konvergenstakten.

⁽¹⁾ Detta är något som måste beslutas av de fördragsslutande parter till SSS-fördraget.

⁽²⁾ Bilaga till EUF-fördraget.

2.2.3 Slutligen välkomnar ECB medlemsstaternas skyldighet att i sin finanspolitiska planering inkludera en tillväxtbana på medellång sikt för de offentliga utgifterna rensade för diskretionära åtgärder på inkomstsidan som är bindande och permanent. Till skillnad från utgiftsreglerna som avses i finanspakten, som speglar bestämmelserna i stabilitets- och tillväxtpakten, uppställer direktivförslaget regler om fasta fleråriga utgiftsmål som ska tillämpas under en mandatperiod så snart en ny regering tillträder. Dessa mål ska följas i de årliga budgetarna under hela den perioden. Även om en sådan fast regel kan främja budgetdisciplin och skapa ytterligare finanspolitiskt utrymme när ekonomin växer, bör man förtydliga hur denna regel ska genomdrivas på medellång sikt. Direktivförslaget bör också förtydliga huruvida medlemsstaterna måste anpassa sina årliga utgiftsmål om ekonomin inte utvecklas så som medlemsstaterna planerat när de antog sina fleråriga utgiftsmål.

2.3 Automatisk korrigeringsmekanism

2.3.1 ECB välkomnar att det införs en automatisk korrigeringsmekanism, i linje med artikel 3.1 e i SSS-fördraget, som går utöver förfarandet för att korrigera avvikelser enligt artikel 6.2 i förordning (EG) nr 1466/97. Detta verktyg kommer att göra det möjligt för medlemsstaterna att korrigera avvikelser från det medelfristiga målet och anpassningsbanan mot det, och kompensera för avvikelser från regeringens bana för de offentliga utgifterna som avses i direktivförslaget ⁽¹⁾.

2.3.2 Trots detta har ECB identifierat ett antal aspekter på denna mekanism som kan förbättras för att säkerställa att den tillämpas på ett mer effektivt sätt i medlemsstaterna. Direktivförslaget anger visserligen att korrigeringsmekanismen automatiskt skulle aktiveras om "betydande avvikelser konstateras", men direktivförslaget definierar inte detta uttryck och innehåller heller inga anvisningar om hur det ska tolkas. ECB föreslår att uttrycket "betydande avvikelser konstateras" definieras i direktivförslaget så att man uppnår rättslig klarhet om korrigeringsmekanismens tillämplighet.

2.4 Oberoende organ

2.4.1 ECB stöder de bestämmelser i direktivförslaget vars mål är att stärka de oberoende organens roll genom att ge dem mandat som går utöver deras aktuella uppgifter enligt förordning (EU) nr 473/2013. ECB välkomnar särskilt att principen om att "följa eller motivera" förankras i unionslagstiftningen, eftersom detta ger de oberoende organen en ökad betydelse för den finanspolitiska övervakningen. Förordning (EU) nr 473/2013 innehåller dock redan bestämmelser om inrättandet av dessa oberoende organ och ger dem ett antal uppgifter. Direktivförslaget bör därför inte duplicera existerande unionslagstiftning, utan snarare utöka dessa oberoende organs uppgifter för att säkerställa att de har möjlighet att hantera direktivförslagets alla aspekter.

I de fall där ECB rekommenderar att direktivförslaget ska ändras anges de specifika förslagen i ett separat tekniskt arbetsdokument som åtföljs av en förklaring. Det tekniska arbetsdokumentet finns på engelska på ECB:s webbplats.

Utfärdat i Frankfurt am Main den 11 maj 2018.

Mario DRAGHI

ECB:s ordförande

⁽¹⁾ Se artikel 3.2 b i direktivförslaget.