Tisdag, 22 november 2022

I

(Resolutioner, rekommendationer och yttranden)

RESOLUTIONER

EUROPAPARLAMENTET

P9_TA(2022)0400

Lånestrategin för att finansiera NextGenerationEU

Europaparlamentets resolution av den 22 november 2022 om genomförandet av lånestrategin för att finansiera NextGenerationEU – unionens återhämtningsinstrument (2021/2076(INI))

(2023/C 167/01)

Europaparlamentet utfärdar denna resolution

— med beaktande av artikel 5.3 i rådets beslut (EU, Euratom) 2020/2053 av den 14 december 2020 om systemet för Europeiska unionens egna medel [1] (beslutet om egna medel),

— med beaktande av rådets förordning (EU) 2020/2094 av den 14 december 2020 om inrättande av Europeiska unionens återhämtningsinstrument för att stödja återhämtningen efter covid-19-krisen [2],

— med beaktande av det interinstitutionella avtalet av den 16 december 2020 mellan Europaparlamentet, Europeiska unionens råd och Europeiska kommissionen om budgetdisciplin, samarbete i budgetfrågor och sund ekonomisk förvaltning samt om nya egna medel, inbegripet en färdplan för införandet av nya egna medel [3],

— med beaktande av rådets förordning (EU, Euratom) 2020/2093 av den 17 december 2020 om den fleråriga budgetramen 2021–2027 [4], inbegripet de gemensamma och ensidiga förklaringar som godkänts som en del av den fleråriga budgetramen,

— med beaktande av kommissionens meddelande av den 14 april 2021 om en ny finansieringsstrategi för att finansiera NextGenerationEU (COM(2021)0250),

— med beaktande av kommissionens förslag till rådets beslut om ändring av beslutet om systemet för Europeiska unionens egna medel (COM(2021)0570),

— med beaktande av kommissionens meddelande av den 11 december 2019 om den europeiska gröna given (COM(2019)0640) och av parlamentets resolution av den 15 januari 2020 om detta [5],

— med beaktande av artikel 54 i arbetsordningen samt artikel 1.1 e och bilaga 3 i talmanskonferensens beslut av den 12 december 2002 om förfarandet för beviljande av tillstånd att utarbeta initiativbetänkanden,

— med beaktande av betänkandet från budgetutskottet (A9-0250/2022), och av följande skäl:

---

[1] EUT L 424, 15.12.2020, s. 1.
[2] EUT L 433 I, 22.12.2020, s. 23.
[3] EUT L 433 I, 22.12.2020, s. 28.
[4] EUT L 433 I, 22.12.2020, s. 11.
[5] EUT C 270, 7.7.2021, s. 2.

A. Enligt beslutet om egna medel ska kommissionen bemyndigas att låna upp medel på kapitalmarknaderna på EU:s vägnar till ett belopp av högst 750 miljarder EUR i 2018 års priser för det enda syftet att hantera konsekvenserna av covid-19-krisen genom EU:s återhämtningsinstrument NextGenerationEU. Ett belopp på 360 miljarder EUR i 2018 års priser får användas för att tillhandahålla medlemsstaterna lån och 390 miljarder EUR får användas direkt för att täcka EU:s utgifter.

B. Återbetalningen av de lånade medlen och tillhörande ränta ska belasta EU:s budget och planeras på ett sätt som säkerställer en stadig och förutsägbar minskning av skulderna fram till senast den 31 december 2058. Taken för egna medel har höjts med 0,6 % för att täcka alla skulder som EU ådrar sig till följd av lån via NextGenerationEU.

C. Parlamentet, rådet och kommissionen har antagit en rättsligt bindande färdplan för införande av nya egna medel i syfte att generera tillräckligt med medel för att täcka förväntade utgifter i samband med återbetalningen av NextGenerationEU, och därmed inte minska finansieringen av EU-program och EU-politik.

D. Enligt beslutet om egna medel måste kommissionen på ett heltäckande sätt regelbundet informera parlamentet och rådet om alla aspekter av sin skuldförvaltningsstrategi, inbegripet en emissionskalender med förväntade emissionsdatum och emissionsvolymer för det kommande året, och en plan med förväntade kapital- och räntebetalningar.

E. Det totala belopp som planerats för NextGenerationEU och betalning av periodisk kupong och inlösen på förfallodagen (återbetalningskostnader för återhämtningsinstrumentet) har fastställs till 14,7 miljarder EUR under perioden 2021–2027.

Principen om upplåning för NextGenerationEU

1. Europaparlamentet betonar att NextGenerationEU är EU:s största gemensamma upplåningsprogram och det första genom vilket man inte bara beviljar lån till medlemsstaterna, utan även tillhandahåller medel för att direkt täcka EU:s budgetutgifter inom ramen för EU:s program och politikområden. Parlamentet betonar att EU:s gemensamma skuld, som förvaltas av kommissionen, ökar EU-budgetens storlek, effekter och mervärde, och stöder på detta sätt återhämtningen efter covid-19 och bidrar till genomförandet av EU:s långsiktiga prioriteringar, i synnerhet den gröna och den digitala omställningen.

2. Europaparlamentet påpekar att upplåningsprogrammet inom NextGenerationEU har en årlig upplåningsvolym på 150 miljarder EUR fram till 2026 och gör därmed unionen till en central aktör på finansmarknaderna, jämställer den med andra större europeiska statliga emittenter och gör den till den största överstatliga emittenten och den största emittenten av gröna obligationer.

3. Europaparlamentet understryker att lånestrategins framgång kommer att bedömas utifrån förmågan att anskaffa de medel som krävs för att snabbt och till relativt låga kostnader genomföra NextGenerationEU på kapitalmarknaderna samt att på basis av en profil som är både smidig och förutsägbar återbetala skulden senast 2058, utan att tränga ut etablerade programutgifter under taken i den nuvarande fleråriga budgetramen och äventyra framtida EU-åtgärder. Parlamentet betonar att EU:s emission inte bör påverka lånevillkoren för andra europeiska emittenter och ska till och med kunna spela en positiv roll på kapitalmarknaderna, framför allt genom att tillgodose investerarnas efterfrågan på eurodenominerade tillgångar och nya produkter, såsom gröna obligationer.

En aktuell beskrivning och bedömning av lånestrategin inom NextGenerationEU

4. Europaparlamentet noterar att kommissionen har utvecklat och infört ett nytt och omfattande finansieringsprogram och snabbt och effektivt byggt upp sin skuldförvaltningskapacitet. Parlamentet välkomnar att emissioner ägt rum i stadig takt sedan den första emissionen under 2021 och att alla varit kraftigt övertecknade, vilket visar på ett starkt investerarintresse och gör det möjligt för kommissionen att uppnå sina finansieringsmål. Parlamentet noterar med tillfredsställelse att EU-produkter, i linje med unionens AAA-kreditbetyg, har varit föremål för handel till attraktiva räntor som är likvärdiga med de som erbjuds av andra stora europeiska och överstatliga emittenter.

5. Europaparlamentet uppmärksammar att den finansieringsstrategi som kommissionen antagit är diversifierad och erbjuder ett brett spektrum av produkter (obligationer och växlar) och löptider (från tre månader upp till 30 år) genom olika emissionsmetoder (syndikerade transaktioner och auktioner) enligt ett fast schema.

6. Europaparlamentet noterar kommissionens beslut att förlita sig på ett stort nätverk av aktörer på den primära marknaden för statspapper, vilka utgör viktiga partner för att säkerställa välfungerande primär- och sekundärmarknader och rapportera till kommissionen om marknadsvillkoren. Parlamentet påminner kommissionen om vikten att se till att bankerna uppfyller sina rättsliga krav och att eftersträva en bättre geografisk balans både när det gäller medlemskap i nätverket för aktörer på den primära marknaden för statspapper och när det gäller den ledande rollen för syndikerade transaktioner. Parlamentet uppmanar kommissionen att se till att medlemmarna i nätverket för aktörer på den primära marknaden för statspapper har tillräckliga incitament och skyldigheter så att de kan uppfylla sin roll.

7. Europaparlamentet noterar de årliga upplåningsbeslut och finansieringsplaner som kommissionen offentliggjort hittills. Parlamentet understryker att transparens ifråga om kommissionens lånestrategi och upplåningstransaktioner är avgörande för en framgångsrik samordning med andra marknadsaktörer och för att säkra ansvarsskyldighet, i synnerhet gentemot parlamentet, liksom medvetenhet och egenansvar bland beslutsfattare och allmänheten. Kommissionen uppmanas i detta sammanhang att snabbt och systematiskt informera Europaparlamentet genom att tillhandahålla uppdelade uppgifter om alla avgifter som uppstår i samband med emission av EU-skulder, inbegripet de avgifter som kommissionen tar ut för EU:s återhämtningsinstrument i form av administrativa kostnader som medlemsstaterna ådrar sig när de tar lån inom ramen för faciliteten för faciliteten för återhämtning och resiliens.

8. Europaparlamentet konstaterar att kommissionen, i enlighet med det årliga lånebeslutet och de halvårsvisa finansieringsplanerna, hade anskaffat mer än 113 miljarder EUR på finansmarknaderna i juni 2021, varav 23 miljarder EUR i form av gröna obligationer och obligationer med kort, medellång och lång löptid. Parlamentet noterar den information som lämnats om fördelningen av typ av investerare och geografisk fördelning. Parlamentet efterlyser en fortsatt transparent kommunikation om framstegen med obligationsauktioner och syndikerade transaktioner.

Potentiella positiva effekter och utmaningar i samband med upplåningen inom NextGenerationEU

9. Europaparlamentet anser att NextGenerationEU, genom att göra EU till en av de största obligationsemittenterna i Europa, kan ha en positiv inverkan på stabiliteten och likviditeten på EU:s kapitalmarknader, förbättra EU:s ekonomiska utsikter, komplettera euroområdets makroekonomiska struktur och stärka eurons internationella ställning. Parlamentet konstaterar att NextGenerationEU är begränsat i storlek och tid och skulle, om lärdomar dras på rätt sätt, kunna spela en ännu mer inflytelserik roll som en källa till säkra tillgångar och bidra till att integrera EU:s finansmarknader och främja EU:s resiliens. Parlamentet noterar dessutom att både den tidsmässiga begränsningen och volymen av låneprogrammet NextGenerationEU begränsar EU-obligationernas potential att bli verkligt säkra tillgångar, att bidra till väl fungerande finansmarknader och att främja stabiliteten i den europeiska monetära unionen. Parlamentet uppmanar kommissionen att reflektera över möjliga sätt att upprätthålla den utestående volymen av obligationer inom ramen för NextGenerationEU efter 2027 för att förhindra att likviditeten minskar strax efter att ha nått sin topp i slutet av NextGenerationEU:s utgiftsfas.

10. Europaparlamentet noterar den höga efterfrågan och den smidiga integrationen av EU:s skulder på kapitalmarknaderna. Parlamentet uppmanar kommissionen att konsolidera ställningen för EU:s skulder genom att diversifiera investerarprofilen, stimulera sekundärmarknaderna och undanröja tekniska hinder.

11. Europaparlamentet betonar särskilt att EU som den största emittenten av gröna obligationer skulle kunna fastställa riktmärken för hållbara investeringar samt diversifiera sin investerarbas och säkra lägre lånekostnader. Parlamentet betonar den viktiga roll som gröna obligationer spelar för att finansiera de tillgångar som behövs för omställningen till ett koldioxidsnålt samhälle. Parlamentet välkomnar att kommissionens ram för gröna obligationer tillämpar höga hållbarhetsstandarder. Parlamentet uppmanar med kraft kommissionen att förhindra alla former av grönmålning och att säkerställa högkvalitativ rapportering om användningen av intäkterna så att den gröna premien inte äventyras. Parlamentet noterar att principen om att inte orsaka betydande skada fungerar som måttstock för utgifter som finansieras inom ramen för NextGenerationEU. Parlamentet betonar att genom att emittera en del av skulderna inom ramen för NextGenerationEU som gröna obligationer är medlemsstaterna och kommissionen ansvariga för att göra sitt yttersta för att säkerställa att de åtaganden som gjorts gentemot investerare om klimatutgifter fullgörs, och förväntar sig att kommissionen fullt ut lever upp till sina åtaganden att omedelbart utesluta problematiska projekt från finansiering av gröna obligationer om vederbörligen underbyggda farhågor om grönmålning väcks. Parlamentet välkomnar resultattavlan för gröna obligationer inom NextGenerationEU, en interaktiv webbsida med rapporteringsinformation om investeringar som finansieras genom gröna obligationer ([6]).

([6]) https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/eu-borrower-investor-relations/nextgenerationeu-green-bonds/dashboard_sv

12. Europaparlamentet anser att kommissionen bör införa robusta granskningsåtgärder för att säkerställa ett korrekt genomförande av faciliteten för återhämtning och resiliens, i synnerhet för att minska riskerna för alla former av grönmålning, och med hänsyn till NextGenerationEU:s unika konstruktion, som innebär att kommissionen anskaffar medel på kapitalmarknaderna och är ansvarig gentemot investerare, medan det är medlemsstaterna som faktiskt spenderar pengarna. Parlamentet uppmanar därför medlemsstaterna att hålla fast vid de åtaganden de ingått i sina planer för återhämtning och resiliens, genomföra dessa åtaganden korrekt och fullt ut och se till att kommissionen får en fullständig rapportering om genomförandet av delmålen och målen.

13. Europaparlamentet noterar att NextGenerationEU, trots sin omfattning, hittills framgångsrikt har minskat risken för att efterfrågan på andra europeiska statsobligationer trängs ut. Parlamentet betonar att genom att göra euroområdets marknad för statspapper mer attraktiv, särskilt för investerare utanför EU, kan emissioner inom ramen för NextGenerationEU ha en positiv inverkan på efterfrågan på värdepapper som emitterats av andra europeiska marknadsaktörer. Parlamentet uppmanar kommissionen att fortsätta den nära samordningen med organ i medlemsstaterna som utfärdar statspapper och med Europeiska centralbanken, Europeiska investeringsbanken och Europeiska stabilitetsmekanismen. Parlamentet upprepar vikten av att i linje med kapitalmarknadsunionens principer sprida handeln med EU:s skuldobligationer via andra fondbörser.

14. Europaparlamentet hävdar vidare att NextGenerationEU har en positiv inverkan på hur attraktiva och hållbara medlemsstaternas skulder är genom att erbjuda alla medlemsstater AAA-kreditvärderade lånevillkor genom lån från faciliteten för återhämtning och resiliens, vilket bidrar till en betydande sänkning av räntorna på statspapper och gör det lättare att dra av bidrag från beräkningen av den nationella skulden, samtidigt som man sänder en stark signal till finansmarknaderna om euroområdets och EU:s resiliens och sammanhållning.

15. Europaparlamentet anser att NextGenerationEU visar på fördelarna med mer ambitiösa, gemensamma och demokratiska riskhanteringsåtgärder på EU-nivå. Parlamentet anser att en möjlighet för EU-medborgarna att köpa obligationer direkt skulle kunna öka känslan av tillhörighet till EU. Parlamentet uppmanar kommissionen att utveckla en enkel och transparent mekanism för detta ändamål. Parlamentet noterar att denna praxis redan förekommer i flera medlemsstater. Parlamentet anser att de ekonomiska fördelarna skulle vara betydande och uppväga genomförandekostnaderna. Parlamentet noterar att det omfattande krisstöd som finansieras genom gemensamma skuldemissioner har stärkt förtroendet för EU:s och dess medlemsstaters resiliens och att finansmarknadsaktörerna allmänt erkänner att den europeiska finansiella arkitekturen är mer robust. Parlamentet understryker att det framgångsrika genomförandet av NextGenerationEU visar att EU har reagerat på lämpligt sätt på de ekonomiska konsekvenserna av covid-19-krisen. Parlamentet uppmanar därför alla EU-institutioner att se till att EU lever upp till sina löften, bland annat genom att erbjuda en långsiktig politisk vision.

16. Europaparlamentet noterar med oro de nya utmaningar som följer av bristen på säkerhet i den globala miljön som en följd av Rysslands olagliga, oprovocerade och omotiverade aggression mot Ukraina och den kraftigt ökande inflationen och de stigande räntorna som påverkar statliga emittenter Parlamentet varnar för att finansieringskostnaderna har ökat avsevärt på grund av de svåra marknadsförhållandena, och att man förväntar sig en enorm osäkerhet om det långsiktiga räntelandskapet. Parlamentet förutser att detta kommer att påverka posten för återbetalningen av återhämtningsinstrumentet i EU:s budget. Parlamentet noterar med oro att högre refinansieringskostnader än planerat redan påverkar tillgängliga medel under rubrik 2b och till och med påverkar de begränsade medel som finns tillgängliga för de särskilda instrumenten under det årliga budgetförfarandet. Parlamentet uppmanar kommissionen att noga övervaka situationen och att regelbundet informera budgetmyndigheten. Parlamentet konstaterar att kommissionen är tvungen att agera på en mycket osäker marknad, utanför konfidensintervallet på 99 %. Parlamentet påminner om att alla betalningar av finansiella bidrag till medlemsstaterna bör göras senast den 31 december 2026, i enlighet med förordningarna om återhämtningsinstrumentet och faciliteten för återhämtning och resiliens, men att denna tidsfrist skulle kunna ändras. Parlamentet understryker att sådana ändringar kräver ändringar av både förordningen om återhämtningsinstrumentet och förordningen om faciliteten för återhämtning och resiliens.

17. Europaparlamentet anser att NextGenerationEU:s fulla potential endast kan frigöras om alla nationella planer för återhämtning och resiliens genomförs på ett effektivt sätt och i tid. Parlamentet är oroat över flera medlemsstaters brist på finansiell absorptionsförmåga. Parlamentet beklagar dynamiken i vissa medlemsstater där genomförandet av traditionella EU-medel fördröjts för att man snabbare ska kunna utnyttja medlen från faciliteten för återhämtning och resiliens. Parlamentet uppmuntrar medlemsstaterna att fullt ut och på ett konsekvent sätt utnyttja de lån som tillhandahålls inom ramen för NextGenerationEU.

18. Europaparlamentet understryker att det kommer att krävas ytterligare investeringar i EU-politik för att stärka EU:s konkurrenskraft, resiliens och strategiska oberoende, i synnerhet på industrins och klimatåtgärdernas område. Parlamentet anser att permanenta omfördelningar inte är en hållbar långsiktig lösning för att finansiera EU:s prioriteringar, och understryker behovet av ytterligare medel. Parlamentet påminner om att klimatförändringarna och det pågående kriget i Ukraina belyser det akuta behovet av att få ett slut på unionens beroende av tredjeländer inom viktiga sektorer av dess ekonomi, såsom energi, råvaror, industri och jordbruk. Parlamentet anser i detta sammanhang att det uttalande som kommissionens ordförande, Ursula von der Leyen, gjorde om inrättandet av en europeisk suveränitetsfond är i linje med parlamentets resolution av den 19 maj 2022 ([7]) och talmanskonferensens uttalande av den 30 juni 2022 om kommissionens arbetsprogram för 2023. Parlamentet uppmanar därför kommissionen och medlemsstaterna att – i linje med rekommendationerna från konferensen om Europas framtid – ytterligare överväga gemensam upplåning på EU-nivå, i syfte att skapa gynnsammare lånevillkor, samtidigt som man upprätthåller en ansvarsfull finanspolitik på medlemsstatsnivå. Parlamentet beklagar det systematiska inrättandet och användningen av instrument, fonder och gemensamma låneprogram, inbegripet NextGenerationEU, utanför EU-budgetens räckvidd och utan budgetmyndighetens granskning eller kontroll. Parlamentet begär därför att in- och utlåningstransaktioner och alla framtida EU-program eller EU-instrument ska integreras i budgeten. Parlamentet begär att det ska involveras fullt ut i samtliga ärenden via medbeslutandeförfarandet.

Unionens budget och nya egna medel

19. Europaparlamentet påpekar att särdragen hos upplåningen inom NextGenerationEU kommer att få direkta konsekvenser för återbetalningarna från EU:s budget under årtionden. Parlamentet insisterar därför på att man optimerar skuldtjänsten och säkerställer en smidig skuldprofil så att den framtida bördan fördelas jämnt.

20. Europaparlamentet understryker att EU:s in- och utlåningskapacitet har ökat avsevärt med NextGenerationEU. Parlamentet insisterar på att budgetmyndigheten måste involveras i alla skeden av ut- och inlåningsprocessen. Parlamentet påminner om att kommissionen enligt beslutet om egna medel är skyldig att offentliggöra en regelbundet uppdaterad plan över de förväntade betalningarna av kapitalbelopp och ränta, vilken ska diskuteras med parlamentet och rådet vid de regelbundna interinstitutionella mötena om NextGenerationEU.

21. Europaparlamentet påminner om sitt bestämda krav på att budgetanslagen för återbetalningsutgifterna för EU:s återhämtningsinstrument bör föras in i EU:s budget utanför taken i den fleråriga budgetramen, i syfte att skydda marginalerna och flexibilitetsmekanismerna för deras avsedda ändamål. Parlamentet efterlyser relevanta ändringar av förordningen om den fleråriga budgetramen under halvtidsöversynen av den fleråriga budgetramen.

22. Europaparlamentet är fast övertygat om att framgången för NextGenerationEU, och i synnerhet huruvida dess finansiering är trovärdig och hållbar, i slutändan även kommer att bedömas mot bakgrund av EU:s möjligheter att återbetala den gemensamma skulden med nya egna medel inom miljö- och företagssektorn, snarare än med ökade BNI-baserade bidrag från medlemsstaterna.

23. Parlamentet betonar att nya egna medel är en viktig faktor för att unionen ska kunna genomföra sina politiska prioriteringar, delvis med tanke på de ökade investeringsbehoven för att hantera energioberoendet och bidra till att mildra de sociala konsekvenserna av Rysslands anfallskrig mot Ukraina, och för att påskynda omställningen till grön energi. Parlamentet betonar att man genom att införa nya egna medel skulle undvika att behöva göra nedskärningar i EU:s program i framtiden, dvs. nedskärningar som skulle undergräva själva syftet och de långsiktiga fördelarna med återhämtningsplanen. Parlamentet anser att man genom att införa nya egna medel, enligt överenskommelsen i det rättsligt bindande interinstitutionella avtalet av den 16 december 2020, skulle åstadkomma varaktiga fördelar, inte endast när det gäller genomförandet av EU:s politik, utan även när det gäller att säkerställa EU:s ställning som en trovärdig och smart emittent av skuld. Parlamentet uppmanar därför medlemsstaterna att så snart som möjligt gå vidare och påskynda förhandlingarna om den första korgen med den så kallade nya generationen av EU:s egna medel baserade på EU:s utsläppshandelssystem, gränsjusteringsmekanismen för koldioxid och första pelaren i OECD:s internationella överenskommelse om minimiskatt för multinationella företag, i enlighet med kommissionens presentation den 22 december 2021. Parlamentet uppmanar rådet att godkänna den första korgen med egna medel före utgången av 2022.

([7]) Europaparlamentets resolution av den 19 maj 2022 om de sociala och ekonomiska konsekvenserna för EU av Rysslands krig i Ukraina – förstärkning av EU:s handlingsförmåga (Antagna texter, P9_TA(2022)0219).

24. Europaparlamentet noterar dock att de beräknade intäkterna från dessa tre egna medel inte skulle vara tillräckliga för att täcka upplåningen för NextGenerationEU. Parlamentet uppmanar därför sin begäran att kommissionen ska lägga fram ett förslag om den andra korgen med nya egna medel före december 2023, inbegripet ett förslag till en skatt på finansiella transaktioner, för att säkerställa tillräckliga resurser för återbetalningar av skulder med avseende på NextGenerationEU. Parlamentet understryker den rättsligt bindande färdplan som fastställs i det interinstitutionella avtalet. Parlamentet uppmanar emellertid kommissionen att med tanke på den senaste tidens ekonomiska utmaningar vara ännu mer ambitiös och att inte utesluta möjligheten att lägga till egna medel som är innovativa, nya och helst genuina.

o

o o

25. Europaparlamentet uppdrar åt talmannen att översända denna resolution till rådet och kommissionen.