

U 5/2018 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om ett förslag till rådets förordning (*inrättande av Europeiska valutafonden*)

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen Europeiska kommissionens förslag av den 6 december 2017 till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av Europeiska valutafonden samt en promemoria om förslaget.

Helsingfors den 15 februari 2018

Finansminister Petteri Orpo

Lagstiftningsråd Seppo Tanninen

FINANSMINISTERIET

PROMEMORIA
08.02.2018

EU/2017/1755

FÖRSLAG TILL RÅDETS FÖRORDNING OM INRÄTTANDE AV EUROPEISKA VALUTAFONDEN

1 Förslagets bakgrund och syfte

Europeiska kommissionen har den 6 december 2017 lagt fram ett förslag till rådets förordning om inrättande av Europeiska valutafonden (COM(2017) 827 final). Kommissionen föreslår att Europeiska stabilitetsmekanismen (nedan kallad *ESM*), som inrättats genom ett mellanstatligt avtal mellan euroområdet regeringar 2012, ska omvandlas till Europeiska valutafonden (nedan kallad *fonden* eller *EMF*). EMF kommer att inrättas som en juridisk person enligt unionsrätten och kommer att efterträda ESM, med de väsentliga delarna av ESM:s nuvarande finansiella och institutionella struktur intakta.

Förslaget är ett av de initiativ om ytterligare steg mot färdigställandet av den ekonomiska och monetära unionen som kommissionen presenterade den 6 december 2017 och som statsrådet informerade riksdagen om genom en promemoria daterad den 10 december 2017 (E 115/2017 rd).

2 Allmänt

Förslaget till förordning innehåller bestämmelser genom vilka Europeiska valutafonden EMF inrättas. EMF ska vara ett unionsorgan i enlighet med unionslagstiftningen med status som juridisk person. EMF:s rättsliga ställning motsvarar ett EU-organs. EMF ska efterträda och ersätta ESM, inbegripet dess rättsliga ställning, och överta alla dess rättigheter och skyldigheter. Euroområdets medlemsstater bör komma överens om att ESM:s kapital överförs till EMF genom individuella överenskommelser eller ett multilateralt avtal.

Bilagan till den föreslagna förordningen innehåller ett utkast till EMF:s stadga. Den föreslagna förordningen och dess bilaga som innehåller EMF:s stadga bygger på det nuvarande ESM-fördraget.

I kommissionens förslag nämns inget om investeransvar eller skuldsaneringsförfaranden. I kommissionens förslag saknas t.ex. den hänvisning till investeransvar som finns i ingressen till ESM-fördraget.

Av förslaget till förordning framgår inte direkt vilken ställning det gällande mellanstatliga ESM-fördraget kommer att ha om förslaget antas. Indirekt kan man sluta sig till att kommissionens avsikt är att det mellanstatliga fördraget ska förbli i kraft. I skäl 52 i ingressen till den föreslagna förordningen konstateras att förordningen inte bör påverka det åtagande som de avtalsslutande parterna i ESM-fördraget enats om, nämligen att klausuler om kollektivt agerande ska införas i alla nya statsobligationer med längre löptid än ett år.

3 Huvudsakligt innehåll

Del I i den föreslagna förordningen (artiklarna 1 och 2) fastställer inrättandet av EMF inom ramen för unionen. Denna del fastställer också en bestämmelse som omfattar frågor rörande EMF efterträdande av ESM. Euroområdets medlemsstater skulle behöva gå med på att ESM:s kapital överförs till detta organ genom individuella utfästelser eller en förenklad multilateral

rättsakt. Som vidareutvecklas i stadgan föreslås EMF:s grundkapital vara oförändrat i jämförelse med ESM:s kapital.

Del II i den föreslagna förordningen (artiklarna 3—6) fastställer, med hänsyn till Europeiska unionens domstols rättspraxis i målet Meroni, rådets roll. Rådet bör godkänna vissa beslut som EMF-rådet och styrelsen har fattat. I delen fastställs också mekanismer för EMF:s ansvarsskyldighet gentemot Europaparlamentet, rådet och kommissionen. Sådana mekanismer existerar för närvarande inte för ESM i ESM-fördraget. EMF bör vara skyldig att lämna in en årsrapport till ovan nämnda EU-institutioner tillsammans med de årliga räkenskaperna och redovisningarna. Den verkställande direktören kan inbjudas av parlamentet eller begära att bjudas in. EMF bör också svara på muntliga och skriftliga frågor från Europaparlamentet. Här föreskrivs också om möjligheten att anordna konfidentiella muntliga diskussioner på samma sätt som i samband med den gemensamma resolutionsnämnden och den gemensamma tillsynsmekanismen. I förordningen föreskrivs också uttryckligen en granskande roll för de nationella parlamenten i jämförelse med den nuvarande situationen i ESM-fördraget.

Del I i EMF:s stadga som bifogas detta förslag till förordning (artiklarna 1—3) avser fondens rättsliga ställning. EMF ska vara ett unionsorgan med status som juridisk person. Vidare hänvisas det till EMF:s medlemskap (artikel 2). Medlemmarna ska vara euroområdet medlemsstater. Detta återspeglar det nuvarande medlemskapet i ESM. Dessutom föreskrivs en bestämmelse avseende EMF:s mål och uppgifter. På samma sätt som ESM ska EMF tillhandahålla finansiellt stabilitetsstöd till sina medlemmar (euroområdets medlemsstater). Förutom ESM:s nuvarande enda uppdrag, ska EMF även få den nya uppgiften att tillhandahålla kreditlinor eller garantier till stöd för den gemensamma resolutionsnämnden och säkerhetsmekanismen för den gemensamma resolutionsfonden. Det senare kan fungera som ett offentligt finansieringsarrangemang (säkerhetsmekanism) i den mening som avses i artikel 74 i förordning nr 806/2014.

Del II i EMF:s stadga (artiklarna 4—7) avser organisation och beslutsfattande, inbegripet de tillämpliga röstreglerna för fonden. I likhet med ESM kommer EMF att ha ett råd, en styrelse och en verkställande direktör som bistås av en ledningsgrupp. De kategorier av omröstningsbestämmelser som föreskrivs i ESM-fördraget förblir desamma i EMF. Fyra typer av röstregler bör urskiljas: i) enhällighet, ii) förstärkt kvalificerad majoritet (85 %), iii) kvalificerad majoritet (80 %) och iv) enkel majoritet. I likhet med bestämmelserna i ESM-fördraget har enhällighet behållits för beslut med en stor direkt finansiell påverkan på medlemsstaterna (t.ex. beslut om utlåningskapacitet, om infordran av kapital som inte behövs omedelbart). Däremot ska beslut som rör beviljande av finansiellt stöd eller utbetalningar till fondmedlemmar framöver fattas genom förstärkt kvalificerad majoritet (85 %) i stället för enhälligt. I förordningen anges ingen omröstningsregel för EMF-rådets beslut om direkt rekapisering av kreditinstitut, och i fråga om styrelsens beslut övergår man från enhällighet till beslut genom kvalificerad majoritet. Dessutom ändras utnämningsförfarandet av den verkställande direktören så att Europaparlamentet ges en rådgivande roll.

Del III i EMF:s stadga (artiklarna 8—11) avser fondens grundkapital och utlåningskapacitet. EMF:s utlåningskapacitet och grundkapital bör förbli desamma jämfört med den nuvarande situationen i ESM. Den nuvarande möjligheten att ändra EMF:s kapital och utlåningskapacitet bibehålls.

Del IV i EMF:s stadga (artiklarna 12—21) avser principer för fondens stabilitetsstöd, förfarandet för beviljande av finansiellt stabilitetsstöd till fondmedlemmar och de därtill hörande finansiella instrumenten som står till fondens förfogande. Dessa principer och förfaranden är desamma som de som föreskrivs i ESM-fördraget, med undantag för att EMF ska ges en roll i förhandlingarna och undertecknandet av det samförståndsavtal som åtföljer

det finansiella stabilitetsstödet. En uttrycklig hänvisning till artikel 152 i EUF-fördraget och till stadgan om de grundläggande rättigheterna skrivs också in i förordningen. I den fastställs att tillämpningen av förordningen om beviljande av finansiellt stabilitetsstöd till fondmedlemmar inte påverkar rätten att förhandla om kollektivavtal eller att vidta kollektiva åtgärder. Utöver de instrument som redan föreskrivs i ESM-fördraget införs genom förslaget ett instrument för direkt rekapitalisering av kreditinstitut. Detta instrument skapades först efter ikraftträdandet av ESM-fördraget på grundval av den möjlighet som föreskrivs i dess artikel 19.

Kommissionen anser att omvandlingen av ESM till EMF ger tillfälle att inrätta en gemensam säkerhetsmekanism för den gemensamma resolutionsfonden i samband med EMF. Del V i EMF:s stadga (artiklarna 22—24) avser tillhandahållande av en säkerhetsmekanism, vilket är en helt ny roll för fonden i förhållande till ESM:s nuvarande mål och uppgifter. Medlemsstaterna kom redan 2013 överens om att inrätta en gemensam säkerhetsmekanism och beredningen har pågått sedan november 2016. Statsrådet har i anslutning till detta lämnat en utredning E 43/2017 rd.

Enligt kommissionens förslag ska medlemsstaterna i euroområdet genom EMF, tillsammans med medlemsstater som inte har euron som valuta men som deltar i bankunionen, tillhandahålla en säkerhetsmekanism på lika villkor som den gemensamma resolutionsnämnden (*SRB*) kan använda om det är nödvändigt för att genomföra en resolution i bankunionen.

Säkerhetsmekanismen kan bestå av ett lånearrangemang, såsom en kreditlina från EMF till den gemensamma resolutionsfonden eller en garanti från EMF till den gemensamma resolutionsnämnden. Det sammanlagda beloppet av utestående åtaganden för säkerhetsmekanismen får inledningsvis vara högst 60 miljarder euro. EMF-rådet får dock besluta att höja maximibeloppet genom ett enhälligt beslut. EMF-rådet bör i överenskommelse med de medlemsstater som inte har euron som valuta men som deltar i bankunionen anta de finansiella villkoren för sådant stöd. För att säkerställa en snabb tillgång till finansiering ges den verkställande direktören befogenhet att besluta om utnyttjande av kreditlinan eller tillhandahållandet av garantier. Dessutom kan resolutionsnämnden begära stöd från säkerhetsmekanismen redan före antagandet av resolutionsordningen.

Del VI i EMF:s stadga (artiklarna 25—28) avser den finansiella förvaltningen av fonden. Dessa bestämmelser återspeglar motsvarande bestämmelser i ESM-fördraget. Del VII i EMF:s stadga (artiklarna 29—35) avser fondens finansiella bestämmelser. Dessa bestämmelser återspeglar de i ESM-fördraget och ESM:s stadgar. Bestämmelserna rör EMF:s budget och dess upprättande, årsräkenskaper, årsredovisningen och årsrapporten, den interna och externa revisionen och revisionsnämndens roll.

Del VII i EMF:s stadga (artiklarna 29—35) avser fondens finansiella bestämmelser. De återspeglar bestämmelserna i ESM-fördraget och ESM:s stadgar. Bestämmelserna rör ESM:s budget och dess upprättande, årsräkenskaper, årsredovisningen och årsrapporten, den interna och externa revisionen och revisionsnämndens roll.

Del VIII i EMF:s stadga (artiklarna 36—41) fastställer ett antal bestämmelser avseende EMF:s placeringsort och möjligheten att ingå ett avtal om säte. Dessutom åtnjuter EMF den immunitet och de privilegier som fastställs i protokoll nr 7 som är fogat till EUF-fördraget. Den nuvarande ordningen för privilegier och immunitet som föreskrivs i ESM-fördraget kan inte bibehållas av rättsliga skäl. EMF ska således inte ha immunitet mot rättegång såsom ESM har för närvarande. Än så länge har den gemensamma resolutionsnämnden fattat ett enda beslut om resolution av en bank. Talan har väckts mot resolutionsnämnden över 70 gånger

med anledning av detta beslut. Med tanke på att de finansiella stödprogrammen är villkorade och konsekvenserna av detta kan det förväntas att antalet talan mot EMF blir så stort att såväl EMF:s som EU-domstolens funktionsförmåga kan äventyras. Del VIII innehåller också bestämmelser om tjänsteföreskrifterna för EMF:s personal. Regler för sekretess och utbyte av information bör inkluderas. Sådana regler som skiljer sig åt till karaktären återfinns också i ESM:s stadgar.

Del IX i EMF:s stadga (artiklarna 42—44) fastställer övergångsbestämmelser för betalningen av nya fondmedlemmars bidrag till grundkapitalet. Bestämmelsen motsvarar en bestämmelse i ESM-fördraget för ESM-medlemmar, men den gäller endast nya fondmedlemmar som ansluter sig när de i framtiden inför euron. Regeln om en tidsbegränsad korrigering av fördelningsnyckeln som föreskrivs i ESM-fördraget kommer också att behållas inom ramen för EMF.

Del X i EMF:s stadga (artiklarna 45—47) innehåller ett antal bestämmelser om insyn. Bestämmelser om bedrägeribekämpning, tillgång till handlingar och språkkrav fastställs också.

4 Befogenhetsgrund och förhållande till subsidiaritetsprincipen

Förslaget till förordning grundar sig på artikel 352 i EUF-fördraget. För att det ska antas krävs ett enhälligt beslut av rådet och Europaparlamentets godkännande.

Artikel 352 i EUF-fördraget är tillämplig endast på utövandet av de befogenheter som unionen redan (implicit) har enligt fördragen i situationer där unionens organ saknar uttryckliga befogenheter att föreskriva om åtgärder för att nå något av de mål som avses i fördragen. I förklaring nr 41 som fogats till EUF-fördraget preciseras det att unionens mål i detta sammanhang avser de mål för unionens inre och yttre åtgärder som anges i artiklarna 3.1, 3.2 och 3.5 i EU-fördraget, exklusive mål som omfattas av utrikes- och säkerhetspolitiken, vilka enligt artikel 352.4 i EUF-fördraget uttryckligen faller utanför artikelns tillämpningsområde. Eftersom målen i artikel 3 i EU-fördraget är relativt vagt angivna har lagstiftaren fortfarande ytterst omfattande prövningsrätt när det gäller att definiera vilka åtgärder som är nödvändiga för unionen.

Ur ordalydelsen i artikel 352 i EUF-fördraget och förklaring nr 42 till artikeln samt EU-domstolens etablerade rättspraxis kan dock härledas tre tydliga begränsningar för användningen av den rättsliga grunden i fråga. Artikelns får användas endast som sekundär rättslig grund, dvs. som en sista utväg när ingen annan artikel i fördragen kan tillämpas. Artikelns får inte användas för att utvidga de befogenheter som unionen uttryckligen har enligt fördragen, och inte heller för att kringgå de detaljerade bestämmelserna i dem. Medlemsstaternas lagstiftning får inte harmoniseras med hjälp av artikeln inom de områden där fördragen även i övrigt utesluter en sådan harmonisering.

EU-domstolen har i sin dom rörande ESM-fördraget ansett att inrättandet av ESM hör till den ekonomiska politikens område (se dom (plenum) Thomas Pringle vs. Government of Ireland, m.fl. C-370/12, punkt 60). I samma dom konstaterar domstolen (punkt 64) att eftersom unionens roll inom den ekonomiska politiken i artiklarna 2.3 och 5.1 i EUF-fördraget begränsas till att genomföra samordningsåtgärder, ger bestämmelserna i EU- och EUF-fördragen inte unionen några särskilda befogenheter att inrätta en mekanism som ESM. I domen finns också en hänvisning till artikel 352 i EUF-fördraget. Vad gäller frågan om huruvida unionen kan inrätta en mekanism som ESM räcker det enligt domstolen med att konstatera att unionen inte har utövat sin befogenhet och att unionen inte åläggs någon som helst skyldighet att agera. Kommissionen anser att EU-domstolen därmed har ansett att artikel

352 i EUF-fördraget utgör en korrekt rättslig grund för att anta en förordning om inrättande av Europeiska valutafonden.

Förklaring nr 41 som preciserar artikel 352 i EUF-fördraget hänvisar inte till artikel 3.4 om den ekonomiska och monetära unionen i EU-fördraget. Den ekonomiska politiken hör inte till unionens, utan till medlemsstaternas befogenhet. Unionens befogenheter begränsas till samordning av den ekonomiska politiken (genomförande av samordningsåtgärder). Det är tvivelaktigt om inrättandet av EMF eller omvandlingen av ESM till EMF kan betraktas som samordning av den ekonomiska politiken enligt fördraget. Statsrådet instämmer inte med kommissionens tolkning om att EU-domstolen i sin ovannämnda dom (den s.k. Pringle-domen, punkt 67) har bekräftat att inrättandet av stabilitetsmekanismen hör till unionens befogenhet. Statsrådet ifrågasätter huruvida artikel 352 i EUF-fördraget kan användas som rättslig grund.

Varje befogenhet som inte har tilldelats EU i fördragen ska tillhöra medlemsstaterna. Enligt subsidiaritetsprincipen bör EU endast agera om målen inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna och de bättre kan uppnås på EU-nivå, om det inte gäller frågor där EU har exklusiv befogenhet. När rättsakter antas ska även proportionalitetsprincipen iakttagas. Enligt den ska EU:s åtgärder till innehåll och form inte gå utöver vad som är nödvändigt för att nå målen i fördragen.

Den viktigaste författningsrättsliga frågan i förslaget gäller hur medlemsstaternas budgetsuveränitet ska säkerställas. Grundlagsutskottet har i sina utlåtanden om ESM och EFSF påpekat att Finlands ekonomiska åtaganden för att trygga den europeiska finansiella stabiliteten bör betraktas som en helhet i den konstitutionella bedömningen för att det ska kunna klarläggas hur de begränsar riksdagens budgetmakt (se GrUU 25/2011 rd, s. 3/II och GrUU 3/2012 rd, s. 2/II). Det handlar också om huruvida exponeringen innebär sådana risker "att det skulle riskera finska statens kapacitet att klara av sina åtaganden enligt grundlagen" (GrUU 5/2011 rd, s. 4/II).

Grundlagsutskottet har ansett det ytterst viktigt att budgetsuveräniteten skyddas så effektivt som möjligt (GrUU 28/2013 rd, s. 4/II). Utskottet har också ansett att det med tanke på tryggheten av riksdagens budget- och finansmakt är viktigt att ett omfattande investeransvar realiserar sig fullt ut i den gemensamma resolutionsmekanismen. Då minimeras behovet av att använda resolutionsfondens medel och offentlig finansiering (se GrUU 28/2013 rd, s. 4—5 och GrUU 1/2014 rd, s. 3). I sin bedömning av de författningsrättsliga frågorna kring den Europeiska stabilitetsmekanismen och dess faciliteter för stöd har utskottet ansett att viktiga faktorer är det totala beloppet av Finlands exponeringar, sannolikheten för att de realiserar sig, riksdagens delaktighet i beslutsfattandet och konsekvenserna för statens möjligheter att fullgöra sina skyldigheter enligt grundlagen (se GrUU 3/2013 rd, s. 2 och PeVP 52/2014 rd).

Kommissionens förslag om att beslut om finansiella stödprogram och utbetalningar av stöd ska fattas genom förstärkt kvalificerad majoritet är problematiskt med tanke på riksdagens budgetmakt. Trots Finlands eventuella motstånd skulle det genom förstärkt kvalificerad majoritet vara möjligt att ta i bruk hela EMF:s utlåningskapacitet (500 miljarder euro). Detta innebär en avsevärt ökad risk för att Finland, trots motstånd mot ett beslut, tvingas tillskjuta ytterligare kapital till EMF. Statsrådet anser därmed att en sådan beslutsproceduren påverkar riksdagens budgetmakt i den grad att godkännandet och ikraftsättandet av avtalet om överföring av ESM:s kapital till EMF berör grundlagen på det sätt som avses i dess 94 § 2 mom. och 95 § 2 mom.

Grundlagsutskottet har dessutom tidigare poängterat att sekundärrättsliga bestämmelser i förhållande till de skyldigheter som åläggs medlemsstaterna i grundfördragen inte bör

innehålla betydande nya förfaranden eller andra sådana element som inte redan har godkänts i samband med ikraftsättandet av grundfördragen (se GrUU 49/2010 rd, s. 4/II och GrUU 46/1996 rd, s. 2/II).

Enligt statsrådet är det osäkert huruvida inrättandet av ett organ som EMF genom sekundärrättsliga bestämmelser kan anses ha godkänts i samband med ikraftsättandet av grundfördragen.

5 Ålands behörighet

Frågan hör inte till landskapet Ålands lagstiftningsbehörighet.

6 Förslagets konsekvenser

6.1 Kommissionens konsekvensbedömning

Kommissionen har inte gjort någon konsekvensbedömning av förslaget. Kommissionen motiverar i första hand förslaget med att det mot bakgrund av både de finansiella hinder som unionen själv står inför och ESM:s samlade sakkunskap skulle vara kostnadsineffektivt att inrätta ett sådant organ från grunden, och att den nuvarande ESM bör inkorporeras i den nya EMF.

Kommissionen anser att ersättandet av ESM med EMF ger tillfälle att inrätta en gemensam säkerhetsmekanism för den gemensamma resolutionsnämnden och konstaterar att medlemsstaterna redan har nått politiskt samförstånd om ett sådant arrangemang i det uttalande som Eurogruppen och ministrarna i rådet (ekonomiska och finansiella frågor) lämnade om den gemensamma säkerhetsmekanismen den 18 december 2013.

6.2 Förslagets konsekvenser

Kommissionens förslag om att överföra ESM till EU:s lagstiftningsram och omvandla den till EMF har inga direkta ekonomiska konsekvenser för Finland eftersom Finlands andel av inbetalt kapital och infordringsbart kapital samt EMF:s maximala utlåningskapacitet förblir på samma nivå som i ESM. EMF är dock viktig för Finland i statsfinansiellt hänseende. Riskerna för Finlands statsfinanser gäller huvudsakligen inbetalning av infordringsbart kapital till och redan inbetalt kapital i EMF.

Att beslut om finansiellt stöd i fortsättningen ska fattas genom omröstning med förstärkt kvalificerad majoritet innebär ur Finlands perspektiv en övergång till ett mer riskfyllt beslutsförfarande. Ändringen kan leda till en situation där det land som röstat mot beviljande av finansiellt stöd tvingas tillskjuta ytterligare kapital till EMF ur sina budgetmedel för att täcka förluster. Vid omröstning med förstärkt kvalificerad majoritet är det endast tre länder – Tyskland, Frankrike och Italien – som har vetorätt, till skillnad från i dag då alla medlemmar i ESM har det. Finland kan således bli tvunget att gå in med ett kapitaltillskott på upp till 11,14 miljarder till EMF trots att man röstat emot beslut om finansiellt stöd. I det gällande ESM-fördraget tillåts beslut genom förstärkt kvalificerad majoritet endast vid nödförfaranden som är tillämpliga i ytterst begränsade fall. I nödförfaranden inom ESM skyddas de som röstat emot beviljande av stöd dessutom av nödreservfonden, vars upplösning kräver enhällighet.

En övergång till omröstning med förstärkt kvalificerad majoritet för beslut om prissättningen på finansiellt stöd gör det också möjligt att ändra prissättningen så att den inte täcker ESM:s finansierings- och driftkostnader i sin helhet. Det är mycket sannolikt att nya finansiella stödprogram antas före år 2059, då de sista av de nuvarande stödlånen senast ska återbetalas.

Med tanke på Finlands exponering är det viktigt att prissättningen på de finansiella stöden från ESM ändras för att sporra till snabbare återbetalning och därmed minska riskerna för ESM:s kapital.

Förslagets konsekvenser för obligationer emitterade av ESM har inte bedömts i förslaget. I slutet av september 2017 uppgick det totala utestående beloppet för ESM-emissioner till 90,1 miljarder euro. Av förslaget framgår inte om det är möjligt att överföra ansvaret för obligationer emitterade av ESM till EMF genom rådets förordning eller om överföringen förutsätter obligationsinnehavarnas samtycke i enlighet med obligationsvillkoren.

Ekonomiska konsekvenser eller ytterligare exponeringar och åtaganden kan uppstå i situationer där ett land som fått finansiellt stöd inte återbetalar stödet på det sätt som överenskommits. Finland kan då tvingas tillskjuta ytterligare kapital till EMF. På motsvarande sätt som inom ESM ska EMF:s eventuella förluster enligt fondens stadga täckas i första hand av reservfonden och, om detta inte räcker, av inbetalt kapital. Om dessa tillsammans inte räcker ska förlusterna täckas av det infordringsbara kapitalet. Om förluster har täckts med inbetalt kapital kan man med enkel majoritet besluta om återställa nivån av inbetalt kapital.

Avsaknaden av en trovärdig skuldsaneringsmekanism ökar riskerna med avseende på återbetalning av EMF-stöd. I kommissionens förslag finns inga hänvisningar till investeransvar eller skuldsaneringsförfaranden såsom i ingressen till det gällande ESM-fördraget. Om finansiellt stöd beviljas i situationer där ett lands skulder är på en ohållbar nivå och de inte fås ner till en hållbar nivå genom skuldsanering innan det finansiella stödet betalas ut kan det leda till att den privata investerarrisken överförs på medlemsstaterna genom EMF-programmet. ESM:s nuvarande villkor för finansiellt stöd med långa lånetider och förmånlig prissättning skapar inte incitament för medlemsstaterna att utöva en ansvarsfull ekonomisk politik. Avsaknaden av en skuldsaneringsmekanism i kombination med att finansiellt stöd beviljas genom förstärkt kvalificerad majoritet kan leda till situationer där en medlemsstat mot sin vilja tar på sig ansvaret för konsekvenserna av en annan medlemsstats ekonomiska politik och för riskerna med dess ohållbara skuldbörda samt till att exponeringarna i och med det finansiella stödet överförs till de övriga medlemsstaterna.

Användningen av EMF för att finansiera stödprogrammen har inga direkta budgetkonsekvenser för finska staten och ökar inte dess borgensexponering. Detta beror på att EMF ska basera sig på inbetalt kapital. Fonden anskaffar de medel som behövs för låneprogrammet genom att emittera obligationer. Programmen ökar EMF:s balansräkning i och med den ökade medelsanskaffningen och därmed också de ekonomiska riskerna och indirekt även finska statens risker.

Risken för ESM och därmed även för euroländerna begränsas i praktiken av att ESM har prioriterad status i förhållande till andra fordringsägare genast efter IMF. Bilateral låne och EFSF-låne har inte motsvarande status. I skäl 48 i ingressen till förslaget till förordning konstateras det att framtida EMF-låne på samma sätt som ESM-låne bör ha status som prioriterad fordringsägare genast efter IMF-låne. Enligt EU-rätten kan man i ingressen endast förtydliga bestämmelserna i själva rättsakten. I förordningen sägs ingenting om prioriteringsordningen, och det är därför oklart om det nämnda skälet kan ingå i den slutliga förordningen.

6.3 Konsekvenser för Finlands exponering

Finska staten har som medlem av EU och euroområdet deltagit i åtgärder för att stödja den ekonomiska och finansiella stabiliteten i EU och euroområdet genom olika arrangemang under 2008—2017. Arrangemangen har genomförts som en del av de gemensamt överenskomna

ekonomiska anpassningsprogrammen, som är förknippade med finansiellt stöd i olika former. Olika institutioner och stater har medverkat i programmen beroende på problemens natur och målen för programmen. Finansiellt stöd har beviljats genom de institutioner som inrättats för ändamålet eller som bilaterala lån mellan stater.

Som en följd av den ekonomiska och finansiella kris som började i euroområdet 2010 inrättades den europeiska finansiella stabiliseringsmekanismen (*EFSM*) inom EU samt den tillfälliga europeiska finansiella stabiliseringsfaciliteten (*EFSF*) och ESM mellan medlemsstaterna i euroområdet. EFSF kan inte bevilja nytt finansiellt stöd.

ESM:s kapital består av inbetalt kapital och infordringsbart kapital. Finlands andel i ESM:s kapital är 1,785 %. Det inbetalda kapitalet i ESM uppgår till 80,55 miljarder euro, varav Finlands andel är 1,44 miljarder euro. Det infordringsbara kapitalet i ESM uppgår till 624,3 miljarder euro, varav Finlands andel är 11,14 miljarder euro. Det totala kapitalet i ESM uppgår således till sammanlagt 704,8 miljarder euro. Finlands andel av det totala kapitalet är sammanlagt 12,58 miljarder euro.

Av det finansiella stöd som under krisen i euroområdet betalats ur programmen för fem olika euroländer är 373,5 miljarder euro fortfarande utestående. Finlands kalkylerade exponering i samband med stödlånen inom ramen för programmen uppgick i slutet av december 2017 till totalt cirka 6,67 miljarder euro, vilket återspeglar de uppskattade maximala förluster som Finlands kapitalåtaganden, garantier, statliga garantier och bilaterala lån kan ge upphov till.

ESM:s maximala utlåningskapacitet är 500 miljarder euro, varav 122 miljarder euro var uppbundna och 76,2 miljarder var i användning vid utgången av 2017. Av det finansiella stöd som ESM betalat ut är 31,7 miljarder euro ur Spaniens program, 6,3 miljarder euro ur Cyperns program och 38,2 miljarder euro ur Greklands program utestående. Greklands program inom ramen för ESM avslutas i augusti 2018. Finlands kalkylerade andel av den bundna utlåningskapaciteten är cirka 2,18 miljarder euro. Andelen av den använda kapaciteten är 1,36 miljarder euro.

Spanien har återbetalat sammanlagt 9,6 miljarder euro av de 41,3 miljarder euro som landet fått i finansiellt stöd. Av dessa har 9,3 miljarder euro återbetalats i förtid. Finlands exponering på grund av det finansiella stöd som betalats till Spanien ur ESM begränsas av ett säkerhetsarrangemang vars marknadsvärde den 31 december 2017 var cirka 297,1 miljoner euro. I fråga om finansiellt stöd som betalats till Spanien har ESM inte status som prioriterad fordringsägare eftersom Spaniens program inleddes från EFSF och överfördes medan programmet pågick till ESM när den inrättades.

EFSF inrättades som ett aktiebolag i Luxemburg av euroländerna och fungerade som ett temporärt krishanteringsinstrument i euroområdet tills ESM:s verksamhet kom igång. Euroländernas garantier gällde finansieringen av EFSF från finansmarknaden och dess förmåga att klara av sina externa betalningsskyldigheter, inte de lån som beviljats inom ramen för de finansiella stödprogrammen. Finlands andel av EFSF:s garantier är 1,929 %.

Av det maximibelopp på 241 miljarder euro som godkändes för EFSF:s finansieringsprogram i februari 2012 var i slutet av december 2017 cirka 200,2 miljarder euro i användning för finansiering av stödprogrammen för Grekland, Irland och Portugal. Inklusive räntenetto uppgår det belopp som ska garanteras till ca 227,8 miljarder euro. Finlands andel av kapitalet och nettoräntan var cirka 4,39 miljarder euro och med överborgen cirka 7,01 miljarder euro. Finlands kalkylerade andel av det finansiella stöd som betalats ur EFSF är 3,37 miljarder euro och av den kapitaliserade räntan på Greklands EFSF-lån uppskattningsvis 0,11 miljarder euro,

dvs. totalt 3,48 miljarder euro. Den kalkylerade andelen återspeglar grovt taget den maximala förlust som kan drabba Finland till följd av dess garantier.

Finland har som ett led i det andra programmet för finansiellt stöd till Grekland ingått ett säkerhetsarrangemang med de grekiska bankerna som tryggar finska statens fordringar i fråga om EFSF-lånen. Säkerhetsarrangemanget omfattar kapitalet på det lån som Grekland fått från EFSF, inte de räntor som Grekland ska betala. Genom säkerhetsarrangemanget ersätts realiserade förluster som beror på Grekland, inte kalkylmässiga nedskrivningar av värde eller en ökning av garantibeloppet. Marknadsvärdet för Greklandssäkerheten den 31 december 2017 var cirka 923,8 miljoner euro.

De viktigaste skillnaderna mellan Internationella valutafonden (*IMF*) och ESM gäller de avsevärda skillnaderna i de landsspecifika exponeringarna och villkoren för finansiering. De exponeringar som följer av finansiering som betalats ut av IMF är begränsade med tanke på Finlands statsfinanser och riskerna är avsevärt mindre, varför omröstning med kvalificerad majoritet i IMF:s exekutivstyrelse inte utgör ett problem. De exponeringar och åtaganden av statsfinansiell betydelse som uppstod under krisen i euroområdet har däremot visat att de beslut som fattas inom EMF är betydande för Finlands riksdags budgetmakt.

I slutet av november 2017 var sammanlagt 58,1 miljarder euro av IMF:s finansiella stöd till 74 olika länders program utestående. Alla 189 medlemsländer i IMF har gått i borgen för lånen. Finlands kalkylerade andel av detta är cirka 290 miljoner euro. Mellan 2010 och 2017 utbetalades totalt 360,1 miljarder euro i bilaterala lån samt finansiellt stöd inom ramen för EFSM, EFSF och ESM till fem olika euroländer. Finlands kalkylerade andel av detta är 6,72 miljarder euro.

Jämfört med de risker och exponeringar som uppstår via IMF ökas riskerna och exponeringarna i samband med återbetalningen av det finansiella stöd som euroländerna betalar av det exceptionellt stora programspecifika finansiella stödet, av att länderna inte har status som prioriterade fordringsägare när det gäller bilaterala lån och EFSF-lån, att ESM:s fordringar är sekundära i förhållande till IMF:s fordringar, att ekonomierna i de stödgivande och stöddagande länderna är sammanlänkade samt av att de stödgivande länderna utsätts för betydande borgens- och kapitalexponeringar.

Riskerna i samband med återbetalning av finansiellt stöd från IMF minskas huvudsakligen genom begränsningar i det medlemsstatsspecifika finansiella stödet genom kvoter, dyrare finansiering, kortare lånetider och status som prioriterad fordringsägare. Villkoren för finansiering är utformade så att de utgör incitament till snabb återbetalning av lånen. Jämfört med finansiellt stöd från ESM och EFSF är lånetiderna för stöd från IMF betydligt kortare (4–10 år), och priset på finansieringen är betydligt högre och stiger i takt med att lånetiden förlängs. Till sin natur är finansieringen närmare likviditetsstöd, som är tänkt att erbjuda ett tillfälligt stöd för att medlemsländerna ska kunna ta sig tillbaka in på finansmarknaden.

Bortsett från de subventionerade lån som beviljas de allra fattigaste länderna syftar IMF:s finansiella stöd inte heller till att förbättra de stöddagande ländernas skuld hållbarhet, vilket var fallet under eurokrisen när villkoren för bilaterala lån och finansiellt stöd från EFSF och ESM fastställdes. Enligt ESM:s kalkyler sparade de länder som fick finansiellt stöd från EFSF eller ESM sammanlagt 14,4 miljarder euro i kostnader för skötsel av lån bara under 2016. De avsevärda skillnaderna i priset på finansiering och lånetidernas längd har lett till långvariga exponeringar för de övriga euroländerna eftersom det stöddagande länderna inte har ekonomiska incitament att i förtid återbetala sina finansiella stöd, som är betydligt förmånligare än marknadsbaserad finansiering.

De långa lånetiderna och den förmånliga prissättningen minskar den totala risken i samband med återbetalningen men orsakar långvariga borgens- och kapitalexponeringar för de övriga euroländerna. Lånetiderna för de finansiella stöden från ESM löper ända till år 2059. Nästan en tredjedel av euroländerna har omfattats av ett finansiellt stödavtal under de senaste tio åren.

6.4 En gemensam säkerhetsmekanism för den gemensamma resolutionsfonden

Resolutionslagstiftningen för banker har varit i kraft sedan början av 2015 och bankunionens gemensamma resolutionsmekanism sedan början av 2016. Planeringen och genomförandet av resolutionen av finländska banker som är centrala för det finansiella systemet sköts av resolutionsnämnden (*SRB*) i samarbete med Verket för finansiell stabilitet i Finland. Av de finländska bankerna hör för närvarande OP-Gruppen och Kommunfinans och senare Nordea till denna grupp. Resolutionen av mindre finländska aktörer är på verkets ansvar.

Den gällande resolutionslagstiftningen har syftat till att överföra ansvaret för finansieringen av resolutionen till privata aktörer (bankinvestorer och i vidare bemärkelse banksektorn). Den offentliga gemensamma säkerhetsmekanismen syftar dock till att på ett trovärdigt sätt säkerställa att finansieringen av resolutionen räcker till även när resolution av flera problembanker på samma gång förbrukar de medel som fonderats på förhand. Än så länge finns det dock få erfarenheter av tillämpningen av den här lagstiftningen och hittills har trycket på att använda offentliga medel som en föregripande åtgärd innan själva resolutionen inleds har visat sig vara stort.

Det finns ett starkt samband mellan den gemensamma resolutionsfondens kompletterande finansieringsarrangemang och tillämpningen av resolutionslagstiftningen. En central tanke med resolution av finansinstitut är att den grundar sig på privat finansiering och att den resolutionsfond som bankerna betalar in avgifter till främst används för att finansiera undantag från investeransvaret. Ju lättare tillgång till offentlig tilläggsfinansiering det finns, desto större är sannolikheten för att lagstiftningen tolkas så att tilläggsfinansieringen behövs. Enligt konsekvensbedömningen till direktivet om återhämtning och resolution av banker är utgångspunkten dock att det räcker med privat finansiering.

Säkerhetsmekanismens konsekvenser för de offentliga finanserna och de medlemsstater som deltar i bankunionen är framför allt beroende av hur principen om skatteneutralitet på medellång sikt, som fastställs på politisk nivå, kan respekteras i praktiken. Oberoende av detta kan medlemsstaterna på kort sikt orsakas kostnader om man tvingas använda den gemensamma säkerhetsmekanismen. I enlighet med principen om skatteneutralitet bör alla kostnader som orsakas av säkerhetsmekanismen dock samlas in från banksektorn på medellång sikt.

Om den gemensamma säkerhetsmekanismen tillhandahålls genom ESM eller EMF får den ekonomiska konsekvenser för de nämnda aktörerna i det fall att gäldenären (den gemensamma resolutionsnämnden) låter bli att återbetala finansiering från säkerhetsmekanismen. Då täcks förlusterna av ESM:s eller EMF:s reservfonder, det inbetalda kapitalet och det infordringsbara kapitalet.

6.5 Exponeringar genom Europeiska centralbankssystemet

Penningpolitiska operationer inom Eurosystemet (Europeiska centralbanken ECB och de nationella centralbankerna i euroområdet) genomförs decentraliserat. Vid penningpolitiska operationer är utgångspunkten att riskerna och avkastningen delas gemensamt, varvid respektive lands andel bestäms utifrån kapitalnyckeln för landet. Riskerna i samband med det första och det andra programmet för köp av säkerställda obligationer samt statslåneandelen av

programmet för köp av offentliga värdepapper bärs dock av respektive centralbank. Kapitalnyckeln för Finlands Bank är cirka 1,785 %. Förutom traditionella penningpolitiska låneoperationer pågår i Eurosystemet för närvarande ett utökat program för köp av tillgångar som består av programmet för köp av offentliga värdepapper, programmet för köp av värdepapper med bakomliggande tillgångar, programmet för köp av säkerställda obligationer och programmet för köp av värdepapper från företagssektorn.

Programmets syfte är att främja uppnåendet av ECB:s prisstabilitetsmål och förhindra en förlängd period av låg inflation. De månatliga köpen inom ramen för programmet uppgick först till 60 miljarder euro i genomsnitt (3/2015—3/2016) varefter de ökades till 80 miljarder euro (4/2016—3/2017). Från och med april 2017 återställdes takten i de månatliga köpen till 60 miljarder euro. Från och med januari 2018 är beloppet 30 miljarder euro. Köpen fortsätter fram till utgången av september 2018 eller längre vid behov, tills ECB-rådet ser en varaktig förändring av inflationsbanan i linje med inflationsmålet.

Finlands Bank deltar i genomförandet av programmen för köp av tillgångar. Volymen av Finlands Banks köp framgår av dess balansräkning. Värdet av de värdepapper som Eurosystemet innehåller för penningpolitiska syften uppgick i slutet av november 2017 till 2 343 miljarder euro. Av detta utgjordes 1 849 miljarder euro av köp inom ramen för programmet för köp av offentliga värdepapper. Den 24 november 2017 hade Finlands Bank statsobligationer värda 24,7 miljarder euro köpta inom ramen för programmet för köp av offentliga värdepapper i sin balansräkning. Merparten av de värdepapper som Finlands Bank köpt inom ramen för programmet är finska statsobligationer.

Genomförandet av penningpolitiken och tryggheten av stabiliteten och funktionen i det finansiella systemet hör till centralbankens kärnuppgifter och kan ge upphov till förluster. Enligt Finlands Bank upprätthåller banken riskberedskapen genom att sörja för en stark balansräkning, dvs. genom att öka avsättningar och andelen kapital och vid behov minska riskerna i de finansiella tillgångarna. Finlands Bank har ökat sitt eget kapital och sina avsättningar. Vid slutet av 2016 var beloppet av omfattande eget kapital i Finlands Bank totalt 9,4 miljarder euro. Av detta uppgick grund- och reservfonden till 2,6 miljarder euro, avsättningarna (exkl. pensionsavsättningen) till 3,9 miljarder euro och värderegleringskontona till 3,0 miljarder euro. Enligt Finlands Banks årsberättelse räcker avsättningarna och kapitalet till för att täcka kostnaderna för placeringsverksamheten och riskerna i samband med de penningpolitiska åtgärderna.

Som en del av Eurosystemet har Finlands Bank, utöver de ovannämnda riskerna, fordringar inom Eurosystemet i egenskap av central motpart i betalningssystemet TARGET2. TARGET2 (*Trans-European Automated Real-time Gross settlement Express Transfer system*) är ett betalningssystem som ägs och drivs av Eurosystemet där stora bruttobetalningar i euro görs i realtid. Genom TARGET2-systemet genomförs också penningpolitiska operationer inom Eurosystemet, och affärsbankerna och de centrala betalnings-, clearing- och avvecklingssystemen avvecklar sina betalningar genom det. Fordringar relaterade till TARGET2 utgör en risk för Finlands Bank endast i det fall att ECB blir insolvent. Finlands Banks nettofordringar härrörande från TARGET2-konton och korrespondentbankskonton uppgick den 24 november 2017 till sammanlagt 80,3 miljarder euro. Det är fråga om fordringar gentemot ECB. De ökade TARGET-fordringarna hänförs till penningpolitisk stimulans, som ökar likviditeten i euroområdet banksystem och bankernas inlåning i de nationella centralbankerna och därmed också i Finlands Bank.

I euroområdet hör penningpolitiken till ECB:s självständiga och exklusiva behörighet. ECB-rådets penningpolitiska åtgärder har stabiliserat euroområdets finansiella system och främjat

den ekonomiska tillväxten, och således minskat behovet av att använda ESM. Finlands Bank lämnar självständigt en mer utförlig rapport om sina exponeringar och risker till riksdagen.

7 Den nationella behandlingen av förslaget

Ett utkast till denna U-skrivelse har beretts vid finansministeriet och behandlades vid EU-ministerutskottets möte den 9 februari 2018.

8 Behandlingen av förslaget i EU och de övriga medlemsstaternas ståndpunkter

Kommissionen har presenterat förslaget till förordning vid ekonomiska och finansiella kommitténs möte den 11 och 12 januari 2018 samt vid Ekofinrådets möte den 23 januari 2018. Behandlingen i rådets arbetsgrupp har inte inletts.

I Europaparlamentet behandlas frågan i utskottet för ekonomi och valutafrågor, till vilket budgetutskottet och utskottet för konstitutionella frågor lämnar sina yttranden. Behandlingen i parlamentet har ännu inte inletts.

9 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet ställer sig positivt till förslaget om att utveckla den Europeiska stabilitetsmekanismen och omvandla den till Europeiska valutafonden. Finlands allmänna ståndpunkter och förutsättningar redogörs för i statsrådets utredning E 80/2017 rd. Kommissionens förslag till förordning om inrättande av Europeiska valutafonden uppfyller inga av de förutsättningar som anges i dessa ståndpunkter.

Kommissionens förslag om att Europeiska valutafonden ska inrättas genom sekundärlagstiftning är enligt statsrådets uppfattning inte motiverat. Till skillnad från beslut inom ESM, som har självständig beslutsrätt, skulle alla EMF:s beslut, dvs. själva ändamålet med fonden, behöva underställas rådet. Ett sådant fastställelseförfarande är en oundviklig följd om valutafonden inrättas genom en förordning, eftersom ett EU-organ inte kan ges beslutsbefogenheter som förutsätter ett betydande bedömningsutrymme.

Finland kan ställa sig bakom förslaget om att en gemensam säkerhetsmekanism för den gemensamma resolutionsfonden inrättas i samband med ESM eller dess eventuella ersättare EMF. Det sammanlagda maximibeloppet av lån eller garantier som beviljas genom säkerhetsmekanismen bör fastställas med en tydlig och exakt övre gräns i euro. I enlighet med principen om skatteneutralitet på medellång sikt bör den finansiering som beviljats genom säkerhetsmekanismen dessutom återkrävas till fullo genom extra stabilitetsavgifter som samlas in från banksektorn i efterhand.

Att hantera bankkriser med hjälp av offentliga medel är avsett som ett begränsat undantag i bankunionens krishanteringsmekanism. Beslut om att lyfta lån som beviljas genom säkerhetsmekanismen – en åtgärd i sista hand – eller beslut om garantier bör således grunda sig på bedömning från fall till fall och vara förenade med politiskt ansvar. Utbetalningar av enskilda låneposter kan dock delegeras till tjänstemannanivå i enlighet med nuvarande praxis.

För att säkerställa riksdagens budgetmakt kan statsrådet inte heller godkänna kommissionen förslag om att beslut inom EMF om antagande av finansiella stödprogram och utbetalning av finansiellt stöd, inklusive direkt rekapitalisering av kreditinstitut, eller beslut om prissättning av finansiellt stöd ska fattas genom förstärkt kvalificerad majoritet i stället för enhälligt. För

U 5/2018 rd

att säkerställa riksdagens budgetsuveränitet bör beslut om den gemensamma säkerhetsmekanismen fattas enhälligt.

Mot bakgrund av vad som anförts ovan anser statsrådet att förslaget till förordning inte bör antas, utan att ESM åtminstone tills vidare bör utvecklas med det gällande mellanstatliga ESM-fördraget som utgångspunkt.

ESM:s stödfinansieringen bör vara tillgänglig endast om låntagarens skuldhållbarhet först har säkerställts, vid behov genom att utnyttja investeransvaret. Det bör skapas oberoende förutsättningar för ESM att ta ansvaret för innehållet i anpassningsprogrammen och de skuldhållbarhetsanalyser som anknyter till dem. Vid behov bör ESM också tilldelas en roll som administratör och samordnare av skuldsaneringsförfaranden.