

U 26/2011 rd

**Statsrådets skrivelse till Riksdagen om ett utkast till
ändring av ramavtalet om det europeiska finansiella sta-
biliseringsinstrumentet (*europeiska finansiella stabilise-
ringsinstrumentet*)**

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen
översänds till riksdagen ett utkast till ändring
av ramavtalet om det europeiska finansiella
stabiliseringsinstrumentet, utarbetat av euro-

peiska finansiella stabiliseringsinstrumentet
och daterat den 4 augusti 2011, samt en pro-
memoria om utkastet.

Helsingfors den 18 augusti 2011

Finansminister *Jutta Urpilainen*

Konsultativ tjänsteman Markku Puumalainen

FINANSMINISTERIET

Promemoria

16.8.2011

EG/2011/0532

UTKAST TILL ÄNDRING AV RAMAVTALET OM DET EUROPEISKA FINANSIELLA STABILISERINGSINSTRUMENTET

1 Inledning

Det europeiska finansiella stabiliseringsinstrumentet (på engelska *European Financial Stability Facility*, EFSF) är ett aktiebolag enligt luxemburgsk lag som ägs av de medlemsstater som hör till euroområdet och har till uppgift att av de medel bolaget skaffat på kapitalmarknaden bevilja lånefinansiering till de stater inom euroområdet som hamnat i svårigheter. EFSF kan bevilja lånefinansiering under högst tre år. EFSF ingår i den stabiliseringsmekanism för den europeiska ekonomin som Europeiska unionens råd för ekonomiska och finansiella frågor beslutade om vid sitt extrainkallade möte den 9 och 10 maj 2010.

Euroområdets stater och EFSF beslutade om ramavtalet den 7 juni 2010. I ramavtalet kom man överens om de förfaranden som ska iakttas ifall en stat inom euroområdet begär lånefinansiering, om finansieringen av EFSF och om de förfaranden som ska iakttas när staterna inom euroområdet beviljar borgen för finansieringen av EFSF. I ramavtalet kom man också överens om borgenssummans maximibelopp och fördelningen av den mellan medlemsstaterna.

Vid sitt möte den 11 mars 2010 kom stats- och regeringscheferna för de stater som hör till euroområdet överens om att hela EFSF:s överenskomna långivningsförmåga på 440 miljarder euro ska försättas i beredskap. I slutsatserna konstaterades det också att EFSF:s prissättning ska ses över för att den bättre än för närvarande ska beakta låntagarlandets skuldhanteringsförmåga. Prissättningen ska följa den som Internationella valutafonden IMF tillämpar och alltid täcka utgifterna för EFSF:s finansiering, utökade med ett tillägg baserat på risktagningen. Euroområdets finansministrar gav den 17 juni

2011 ändringarna i ramavtalet sitt politiska godkännande. Europeiska rådet fastställde vid sitt möte den 23 och 24 juni 2011 för sin del finansministrarnas politiska samförstånd. Finland undertecknade ramavtalet den 13 juli 2011. Samtliga avtalsparterna har undertecknat ändringen. Avtalsändringen har inte ännu trätt i kraft.

Vid sitt möte den 21 juli 2011 kom stats- och regeringscheferna för de stater som hör till euroområdet överens om att i förening med lämplig villkorlighet öka flexibiliteten hos EFSF (och europeiska stabilitetsmekanismen ESM) för att förbättra deras effektivitet och undvika spridningseffekter. Till EFSF:s och ESM:s nya verktyg hör föregripande stöd samt finansiering av kapitaliseringen av finansiella institut genom lån till stater, inklusive stater som inte omfattas av ekonomiska saneringsprogram. Dessutom ges EFSF rätt i undantagsfall och på basis av en bedömning av Europeiska centralbanken ECB köpa staternas masskuldebrevslån på andrahandsmarknaden. Statscheferna kom också överens om att sänka räntan på EFSF:s lån till en nivå som motsvarar den ränta som Europeiska kommissionen tar ut för det s.k. stödet till betalningsbalansen, dock på så sätt att räntan alltid täcker utgifterna för EFSF:s finansiering. Räntan på stödet till betalningsbalansen är för närvarande ca 3,5-4 procent.

EFSF:s personal har utarbetat ett utkast till ändring av ramavtalet daterat den 4 augusti 2011. Utkastet utgör inte ett separat avtal som avser ändringarna utan har utarbetats i konsoliderad form så att ändringarna har gjorts direkt i ramavtalet från 2010. Dessa ändringar inbegriper också ändringarna i ramavtalet av den 13 juli 2011, med undantag för bilagorna 3 och 4 i det avtalet. De ändringar som man kom överens om i juli är inte nu föremål för förhandlingar. Tekniska

förhandlingar om utkastet inleds på tjänstemannanivå den 18 augusti 2011. Ramavtalet är utarbetat på engelska. Avtalet ska under tecknas i början av september.

Avsikten är att också avtalet om inrättande av en europeisk stabiliseringsmekanism (ESM) ska ändras så, att de nya stödformer som man kom överens om den 21 juli 2011 tas in i mekanismen. Ett utkast till ändring av ESM-fördraget har inte ännu inkommit. En skrivelse från statsrådet i ärendet kommer att överlämnas till riksdagen så snart som möjligt när statsrådet har fått utkastet.

2 Ändringar i ramavtalet om EFSF

På grund av den teknik som avtalsutkastet har utarbetats med är det oklart om utkastet är avsett att ersätta ändringsavtalet av den 13 juli 2011 eller komplettera det. I utkastet ingår inte heller några bestämmelser om när ändringarna ska träda i kraft. I denna promemoria redogörs det både för de ändringar som ingår i ramavtalet av den 13 juli 2011 och för nya ändringar. Endast de nya ändringarna är emellertid föremål för förhandlingar.

Ändringar som ingår i avtalet av den 13 juli 2011

Till artikel 2 (1) i avtalet har fogats ett nytt stycke b. Enligt stycket kan stöd exceptionellt beviljas också genom köp av masskuldebrevslån vid en emission.

Låntagaren ska inte längre vara skyldig att betala en serviceavgift på 50 baspunkter för lån som beviljas efter ändringens ikraftträdande. Till artikel 2 i ramavtalet fogas en ny 9 punkt (den tidigare numreringen av punkterna 9—11 ändras samtidigt) enligt vilken låntagaren i förskott betalar den del av marginalen som täcker utgifter som lånet föranleder EFSF. Marginalen som ska betalas i förskott är 50 baspunkter. Den ränta som ska betalas på den första räntebetalningsdagen ska reduceras med beloppet av den i förskott betalda marginalen.

Också borgenssystemet har ändrats. Den övergaranti på 20 procent som man kom överens om för att stärka kreditklassifice-

ringen höjs till 65 procent (artikel 1(3) och artiklarna 5(1)(a) och 5(2)(a)). Det nya beloppet av övergarantin har fastställts så att hela finansieringsbeloppet ska täckas av borgen från länder med den bästa kreditklassificeringen, och inga kontantbuffertar finns längre för att förbättra klassificeringen. Övergarantin har inte definierats som fast procentandel, utan den är högst 65 procent. Den exakta övergarantin bestäms i samband med beslut om emissionsprogram.

Enligt det gällande ramavtalet för EFSF är det sammanlagda beloppet av borgensförbindelserna 440 miljarder euro. Totalbeloppet inkluderar såväl kapitalet från finansieringen som räntorna på det. Den finska statsborgen uppgår enligt avtalet till högst 7,9052 miljarder euro. Genom ändringen i ramavtalet ändras den basis på vilken borgen fixeras. I fortsättningen ställs borgen på det nominella värdet av kapitalet från finansieringen av EFSF, utöver vilket också räntorna omfattas av borgen. Det ställs inga gränser i euro för räntornas andel. Enligt bilaga 1 är det sammanlagda beloppet disponibla borgensförbindelser 726 miljarder euro, varav Finlands andel är 13,974 miljarder euro. Borgensbelopp har fastställts också för de borgensmän som har utträtt (Grekland, Irland och Portugal), trots att de inte ingår borgensförbindelser. Beloppet av borgen för räntorna är beroende av den rådande räntenivån. Detta motsvarar nationell praxis i Finland. I Finland ställs statsborgen i regel på det nominella värdet av det skuldkapital som borgensförbindelsen gäller. Också räntorna omfattas av statsborgen, men det ställs inga gränser i euro för dem.

De länder som hör till euroområdet kan med två tredjedels majoritet besluta att EFSF delvis får använda de medel som flutit in av marginalerna för att betala EFSF:s omkostnader eller exceptionella kostnader. EFSF får emellertid inte använda sådana marginaler som betalats i förskott och som har överförts till kontantreserven för att förbättra kreditklassificeringen (den nya 8 punkten som fogats till artikel 5). Enligt det gällande ramavtalet betalas EFSF:s omkostnader av EFSF:s allmänna inkomster och medel, och de medel som inflyter av marginalerna kan inte användas för detta.

I det gällande ramavtalet har det inte fastställts vilken marginal som tas ut för lånen, utan den fastställs när lånet beviljas. Detaljerade bestämmelser om de marginaler som EFSF får ta ut för sina lån har tagits in i ramavtalet i en ny bilaga 4. Marginalen för lån med rörlig ränta är 200 baspunkter och till den del lånet inte är återbetalt inom tre år 300 baspunkter. För lån till fast ränta med en lånetid på längre än tre år fastställs en marginal i form av ett medeltal där de tre första årens andel är 200 baspunkter och fr.o.m. det fjärde året 300 baspunkter. EFSF ska dessutom regelbundet se över prissättningen.

Estland blev medlem i euroområdet vid ingången av 2011. Genom ändringen av ramavtalet blir Estland avtalspart i EFSF. Estlands plikt att ställa borgen gäller endast de finansieringsinstrument som emitteras efter att ramavtalets ändringar trätt ikraft.

Beslut om överföring av EFSF:s befogenheter, skyldigheter och andra förpliktelser till ESM ska fattas enhälligt (ett nytt stycke j i artikel 10 (5)).

Nya ändringar

Artikel 2 (1) (a) i ramavtalet ändras så att ESFS i stället för stödlån som beviljas på begäran kan avtala om ett system för finansiellt stöd (*Financial Assistance Facility Agreement*). Systemet för finansiellt stöd omfattar lån, föregripande stöd, stöd för kapitalisering av finansiella institut samt köp av masskuldebrev vid en emission och på andrahandsmarknaden. Begreppet "system för finansiellt stöd" ersätter också i övrigt begreppet "låneprogram" (*Loan Facility Agreement*) i ramavtalet.

I artikel 2 (1) (b) tas det in en möjlighet att på andrahandsmarknaden köpa masskuldebrev som emitterats av en stat som hör till euroområdet. Avsikten är att EFSF:s styrelse ska besluta om villkoren för köp av masskuldebrevslån, inklusive prissättningen, förfarandena och borgensmännens inbördes beslutsfattande. Till punkten fogas ett nytt stycke c som gäller möjligheten att ge föregripande stöd. På samma sätt som i fråga om köp av masskuldebrev ska EFSF:s styrelse besluta om frågor som gäller användningen av föregripande stöd. Enligt ett nytt stycke d

i punkten kan EFSF och stödtagaren vid behov ställa säkerheter eller använda andra arrangemang för att täcka den risk som medlemsstaterna har av den borgen som de beviljar för finansieringen av EFSF. Styrelsen ska fatta beslut om villkoren för köp av masskuldebrev, föregripande stöd och stöd för kapitalisering av finansiellt institut med kvalificerad majoritet. Detta beror på att dessa beslut inte föreslås bli inkluderade i den uttömmande förteckning över beslut som kräver enhällighet som finns i artikel 10 (5) i ramavtalet.

Till artikel 2 (7) i ramavtalet fogas en bestämmelse om att en stat som har begärt föregripande stöd eller stöd för kapitalisering av sina finansiella institut inte förväntas begära utträde som borgensman.

Till artikel 3, som gäller beredning och godkännande av låneutbetalningar, fogas en bestämmelse om att EFSF:s styrelse beslutar om de anvisningar enligt vilka man fattar beslut om villkor och förfaranden vid utbetalning av stöd och uppföljning av stödvillkoren när det gäller föregripande stöd, stöd för kapitalisering av finansiella institut eller köp av masskuldebrev vid en emission eller på andrahandsmarknaden. Dessutom ses bestämmelserna i artikeln över så att de förfaranden som överenskommit i artikeln ska tillämpas om inte något annat följer av de villkor som styrelsen beslutar om.

Borgensmännen ska enligt ändringen i artikel 10 (5) besluta enhälligt om godkännande av arrangemang för finansiellt stöd. Enhälighetskravet gäller beslut om beviljande av stöd genom köp av masskuldebrev vid en emission eller på andrahandsmarknaden. Enligt det gällande ramavtalet ska beslut som gäller betalningen av lånerater, och i synnerhet bedömningen av huruvida villkoren enligt saneringsprogrammet har följts, fattas enhälligt. Undantag från detta krav kan enligt utkastet till avtal göras i de situationer som anges i de anvisningar som ESFS:s styrelse godkänt med stöd av ramavtalet. Dessa situationer ska gälla föregripande stöd, stöd för kapitalisering av finansiella institut och köp av masskuldebrev. Undantag från enhelighetskravet innebär att beslut i ärendet fattas med två tredjedelars kvalificerad majoritet.

Till bilaga 4, som gäller prissättningen av EFSF-stödet, har fogats ett omnämnande av

att bilagan bör ses över i enlighet med förklaringen av den 21 juli 2011.

3 Konsekvenser för Finland

Det gällande ramavtalet godkändes av riksdagen den 1 juli 2010 och av statsrådet den 8 juli 2010. Lagen om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i ramavtalet (669/2010) trädde i kraft den 16 augusti 2010.

Enligt det nuvarande ramavtalet är det sammanlagda beloppet av borgensförbindelserna 440 miljarder euro. Den finska statsborgen uppgår enligt avtalet till högst 7,9052 miljarder euro. Finlands andel av den totala disponibla borgenssumman på 726 miljarder euro enligt ramavtalet av den 13 juli 2011 och enligt utkastet är 13,97403 miljarder euro. Beloppet av borgen för räntorna skulle vara beroende av den rådande räntenivån. I Finland ställs statsborgen vanligen för det nominella värdet av det skuldkapital som borgensförbindelsen gäller. Också räntorna omfattas av borgen, men det ställs inga gränser i euro för dem. Med stöd av lagen om statsborgen för ett europeiskt finansiellt stabiliseringsinstrument (668/2010) får statsrådet ställa statlig proprieborgen för finansieringen av EFSF till ett belopp av högst 7,92 miljarder euro. Det maximibelopp som fastställts i lagen bör således höjas. Dessutom bör man ändra den basis på vilken borgen fixeras, eftersom borgen ska ställas för kapitallets nominella värde.

Enligt grundlagens 94 § 1 mom. krävs riksdagens godkännande för fördrag och andra internationella förpliktelser som innehåller sådana bestämmelser som hör till området för lagstiftningen eller annars har avsevärd betydelse, eller som enligt grundlagen av någon annan anledning kräver riksdagens godkännande.

Statsborgen och statsgaranti kan enligt 82 § i grundlagen beviljas med riksdagens samtycke. Maximibeloppet av den statsborgen som avses i lagen om statsborgen för ett europeiskt finansiellt stabiliseringsinstrument bestäms i lagen i fråga. Genom ändringen i ramavtalet av den 13 juli 2011 höjs beloppet av borgensmännens borgensförbindelser och beloppet av övergarantin. Ändringen av för-

draget innehåller alltså bestämmelser som hör till området för lagstiftningen och som annars kräver riksdagens godkännande. Därför krävs riksdagens godkännande och en lag om ikraftsättande av de bestämmelser i ramavtalet som hör till området för lagstiftningen. Lagen om statsborgen för ett europeiskt finansiellt stabiliseringsinstrument måste också ses över.

Grundlagsutskottet ansåg i sitt utlåtande (GruU 1/2011 rd) med anledning av statsrådets skrivelse om ett utkast till fördrag om inrättande av Europeiska stabilitetsmekanismen (U 6/2011 rd) att ESM:s beslut, exempelvis när det gäller beviljande av lånehjälp, till sin karaktär och med tanke på de ekonomiska konsekvenserna är så betydande att riksdagens möjlighet att få information och delta i de beslut som fattas inom ramen för stabilitetsmekanismen måste tryggas. EFSF:s nya stödverktyg, d.v.s. föregripande stöd, köp av masskuldebrev på andrahandsmarknaden och stöd för kapitalisering av finansiella institut, är till sin karaktär och med tanke på de ekonomiska konsekvenserna lika betydande som ESM:s verksamhet och konsekvenserna av den. I enlighet med detta kan fogandet av de nya EFSF-stödverktygen till ramavtalet anses ha avsevärd betydelse på det sätt som avses i grundlagens 94 § 1 mom. Redan av denna orsak krävs det således att riksdagen godkänner avtalet, trots att stödverktygen och deras användning enligt regeringens uppfattning inte är frågor som hör till området för lagstiftningen.

Det är också nödvändigt att säkerställa att riksdagen har möjlighet att få information och delta i beredningen av och det beslutsfattande som gäller användningen av de nya EFSF-verktygen (GruU 1/2011 rd).

Ramavtalet ska ingås av de medlemsstater i Europeiska unionen som hör till euroområdet. Med hänsyn till grundlagen är frågan huruvida detta slag av avtal hör till de frågor som enligt 93 § 1 mom. ska skötas av republikens president i samverkan med statsrådet eller omfattas av enbart statsrådets behörighet med stöd av 93 § 2 mom.

Grundlagsutskottet konstaterade i sitt utlåtande GrUU 49/2001 rd att statsrådet med stöd av 93 § 2 mom. svarar för den nationella beredningen av beslut som fattas i Europeis-

ka unionen och beslutar om Finlands åtgärder som hänför sig till dem, om inte beslutet kräver godkännande av riksdagen. Utskottet anser i sitt betänkande om grundlagspropositionen att uttrycket i 93 § 2 mom. i grundlagen ”också täcker frågor som formellt sett inte omfattas av unionens behörighet men som både till sitt innehåll och sina konsekvenser kan jämföras med unionsfrågor” (GrUB 10/1998 rd, s. 25/II).

Det är endast de EU-medlemsstater som hör till euroområdet som omfattas av och kan delta i EFSF. EFSF:s enda uppgift är att trygga stabiliteten på euroområdet som helhet genom att bevilja euroländer lånefinansiering av medel som EFSF har skaffat på marknaden. Euroländerna går i borgen för finansieringen av EFSF. Kommissionen och ECB har en central roll vid utarbetandet av ett ekonomiskt saneringsprogram för stödtägarerna. Programmet ska vara förenligt med de rådsbeslut som fattas inom ramen för EU-fördraget. Tvister om ramavtalet avgörs av Europeiska unionens domstol. Grundlagsutskottet ansåg att fördragen om inrättande av Europeiska stabilitetsmekanismen ramavtalet är ett beslut som ska fattas av Europeiska unionen (GruU 1/2011 rd).

Med stöd av vad som anförs ovan anser statsrådet att ramavtalet är ett beslut som ska fattas av Europeiska unionen i enlighet med grundlagsutskottets tolkning.

4 Nationell behandling

Statsrådets skrivelse har utarbetats som tjänsteuppdrag vid finansministeriet.

Utkastet till avtalet av den 13 juli 2011 överlämnades till riksdagen för behandling den 13 maj 2011 genom statsrådets skrivelse (U 5/2011 rd). Dessutom lämnade statsrådet den 12 maj 2011 till riksdagen en utredning om hanteringen av den ekonomiska krisen inom EU (E 13/2011 rd), i vilken man fastställde på vilka villkor Finland var beredd att godkänna de ändringar i ramavtalet om EFSF som då var föremål för behandling.

Stora utskottet sände statsrådets skrivelse om ramavtalet till grundlagsutskottet, ekonomiutskottet och finansutskottet för vidare behandling. Ekonomiutskottet och finansutskottet gav ett utlåtande om skrivelsen. Grundlagsutskottet beslutade däremot att ärendet inte föranleder några åtgärder (PeVP 6/2011 vp). Stora utskottet omfattade i överensstämmelse med fackutskottens utlåtanden statsrådets ståndpunkt i vardera ärendena (StUU 2/2011 rd).

I anslutning till ärendet har riksdagen dessutom den 20 juli 2011 tagit emot statsministerns redogörelse om beredningen av ett extra möte för eurorådets statschefer den 21 juli, och den 2 augusti 2011 statsministerns redogörelse om statschefernas möte (SUO 39/2011).

5 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet kan i princip godkänna ändringen av ramavtalet. Ändringen motsvarar de ändringar man redan kom överens om i ramavtalet av den 13 juli 2011 och de åtgärder som eurorådets stats- och regeringschefer kom överens om den 21 juli 2011 och som syftar till att förbättra effektiviteten hos EFSF. Statsrådet anser det emellertid vara nödvändigt att ändringarna förs samman i ett separat ändringsavtal av vilket det klart framgår vilka avtalsbestämmelser som ändras och när ändringarna träder i kraft.

Statsrådet anser inte att de förslag som gäller fastställandet av villkor och förfaranden i anslutning till föregripande stöd, köp av masskuldebrev samt kapitalisering av finansiella institut är adekvata. Ett arrangemang som innebär att EFSF:s styrelse med kvalificerad majoritet kan besluta om sådana frågor i anslutning till stödlån som borgensmännen enhälligt ska besluta om eller som direkt regleras i ramavtalet, kan inte godkännas. De viktigaste frågorna i anslutning till de nya stödverktygen ska antingen avgöras enhälligt borgensmännen emellan eller tas in i själva ramavtalet.