

## **Finansutskottet**

### **Regeringens proposition till riksdagen om en tredje tilläggsbudget för 2022**

#### **INLEDNING**

##### ***Remiss***

Regeringens proposition till riksdagen om en tredje tilläggsbudget för 2022 (RP 121/2022 rd): Ärendet har remitterats till finansutskottet för betänkande och till ekonomiutskottet för utlåtande.

##### ***Utlåtande***

Utlåtande har lämnats av  
- ekonomiutskottet EkUU 34/2022 rd

#### **UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN**

##### **Bakgrund**

Till följd av det angreppskrig som Ryssland inlett har elmarknadens funktion råkat i en exceptionell situation under 2022. Utöver höjningen av energipriset har kraven på säkerheter hos de aktörer som skyddar sin elproduktion med derivatprodukter och det driftskapital som behövs för utredning av derivathandeln på börserna snabbt stigit till en hög nivå. När kraven fortsätter att öka finns det risk för att elproducenterna råkar i en likviditetskras.

Därför föreslås i den tredje tilläggsbudgetpropositionen för 2022 en fullmakt på sammanlagt högst 10 miljarder euro samt ett anslag för elproducerande företag som är verksamma på derivatmarknaden för el. Syftet med statens låne- och garantiprogram är att i alla situationer trygga likviditeten och funktionsförmågan hos de företag som är centrala för elmarknaden och samhällets funktion samt försörjningsberedskapen.

Propositionen ökar statens behov av nettoupplåning med 10 miljarder euro. Statens nettoupplåning beräknas uppgå till cirka 18,9 miljarder euro år 2022. Det är således fråga om beredskap för betydande behov av att bevilja lån. Uppskattningen av beloppet av de lån som beviljas i år är dock förenad med avsevärd osäkerhet och ökningen av statens underskott beror på om man tvingas tillgripa lånefullmakten.

## **Betänkande FiUB 18/2022 rd Perustelut**

### **Låne- och garantiprogram**

Finansutskottet anser att propositionen i detta sammanhang är motiverad och fyller sitt syfte och tillstyrker den, men med följande anmärkningar och ändringsförslag.

Under 2022 har både marknadspriserna på el och gas och derivatmarknaderna, som speglar de framtida förväntningarna, stigit betydligt. Säkerhetskraven hos de aktörer som skyddar sin elproduktion med derivatprodukter och det driftskapitalbelopp som behövs för utredning av derivathandeln har stigit till en exceptionellt hög nivå. När nivån på dessa fortsätter stiga finns det risk för att elproducenterna råkar i en likviditetskris. Man har också lyft fram möjligheten att bolagen blir insolventa och dess återverkningar på åtaganden för andra som är verksamma på marknadsplatsen. Den stora ökningen av säkerhetskraven har också lett till avslutande av derivatpositioner och till bilaterala avtal, vilket kan bidra till systemriskerna på marknaden om motpartsriskerna realiserar. En sådan utveckling är inte heller önskvärd med tanke på regleringen av finansbranschen, eftersom syftet med regleringen uttryckligen har varit att derivathandeln ska fås på börsen och omfattas av central motpartsclearing.

Säkringar genom derivatmarknaden är rent finansiella produkter och det är fråga om att trygga likviditetsbehovet till följd av de ökade kraven på säkerheter för derivatinstrument. Elbolagen själva är i regel solventa och deras verksamhet lönsam. De säkerheter som krävs på marknaden för elderivat kan dock i nuläget i en exceptionell situation bli så höga för enskilda energibolag att det inte är möjligt att få tillräcklig finansiering från bankerna. Exempelvis EU:s tillsynsförordning, som reglerar kapitaltäckningskraven för finländska banker, kan begränsa bankernas möjligheter att finansiera energibolag för att trygga deras likviditetsbehov.

Finansutskottet betonar i likhet med ekonomiutskottet att tilläggsbudgeten är exceptionell och mycket omfattande. Sannolikheten för att den risk som är förenad med det omfattande arrangementet ska realiseras fullt ut begränsas av de berörda företagens egen elproduktion. Ekonomiutskottet tar i sitt utlåtande också upp riskerna med likviditetsfinansiering: på grund av den oförutsägbara prisbildningen på derivatmarknaden kan likviditetsbehoven snabbt öka till större belopp än beräknat oberoende av företagens eller statens åtgärder. Det är också möjligt att det föreslagna låne- och garantiprogrammets tillräcklighet i fortsättningen kommer att bedömas på nytt.

Beviljandet av lån och säkerheter ska vara beroende av prövning. De kan beviljas aktörer som är centrala för Finland och som har egna kraftverk eller ägarandelar motsvarande en elektrisk effekt på cirka 100 MW eller bolag vars fortsatta verksamhet är kritisk med tanke på samhällets funktion för att trygga det likviditetsbehov som uppkommit till följd av de ökade kraven på säkerheter för de derivatavtal som företagen använder vid skydd av elavtal. Låne- och borgensprogrammet ska vara i kraft till utgången av 2023 och lånen och borgensförbindelserna ska vara i kraft högst två år. För lånen tas det ut marknadsmässig ränta och för borgen marknadsmässig avgift.

Genomförandet av låne- och borgensprogrammet baserar sig på lagen om statens långivning samt statsborgen och statsgaranti (449/1988) och för genomförandet av programmet krävs riksdagens samtycke, som söks i den aktuella propositionen. Efter riksdagens samtycke kommer närmare bestämmelser om villkoren för programmet att utfärdas genom förordning av statsrådet. Till denna del hänvisar utskottet till finanspolitiska ministerutskottets promemoria av den 4 september 2022.

## **Betänkande FiUB 18/2022 rd** **Perustelut**

Liksom ekonomiutskottet betonar också finansutskottet att lån och borgen som beviljas av staten ska komma i sista hand. Regleringen ska i första hand styra till att skaffa finansiering på marknaden. Då är det särskilt viktigt med strikta lånevillkor. Statlig långivning och statsborgen ska vara en sista utväg för att säkerställa energibolagens funktionsförmåga tills den exceptionella situationen är över och för att trygga marknads funktion.

Enligt förslaget ska låne- och garantiprogrammet i regel beviljas mot tillräckliga säkerheter och endast undantagsvis utan krav på säkerhet eller motsäkerhet. Med beaktande av arrangemangets storleksklass med tanke på statsfinanserna och också med beaktande av riskerna i anslutning till derivatmarknaden och likviditetsfinansieringen betonar utskottet vikten av de tillräckliga säkerheter som krävs och den strängt tolkade undantagskaraktären hos arrangemang utan säkerhet.

I likhet med ekonomiutskottet betonar också finansutskottet behovet av att säkerställa att finansieringen är förenlig med EU:s regler om statligt stöd.

### **Fortsatta åtgärder**

Som det konstateras ovan är det nu föreslagna arrangemanget i detta läge motiverat för att stabilisera elmarknadens funktion. Det är också positivt att propositionen redan i sig har stabiliserat marknaden. För att trygga den offentliga ekonomins och samhällets funktionsförmåga krävs det dock lösningar genom vilka man ingriper i de faktorer som ligger bakom problemet och undviker motsvarande problemsituationer.

Eftersom energimarknaden fungerar över nationsgränserna krävs det åtgärder inom hela unionen för att stabilisera energimarknaden. Enligt utredning till utskottet har man på EU-nivå bland annat diskuterat åtgärder mot alltför stora vinster (windfallskatter), kopplingen mellan gas- och elpriserna och ett pristak på grossistmarknaden för el.

Finansutskottet betonar särskilt vikten av lösningar som gäller ett pristak för el, eftersom man vid utfrågningen av sakkunniga bedömde att en sänkning av pristaket på EU-nivå uttryckligen går in på problemets kärna. Det uppskattas också återställa handeln på derivatbörsen och sänka priset på derivat. Detta skulle eliminera eller åtminstone avsevärt minska behovet av lån till bolagen och skulle på så sätt också minska konkretiseringen av statens risker. Också energimarknadens systemrisk måste fås att minska, och dessutom behöver man bedöma reglerna för derivatmarknaderna, särskilt i fråga om de säkerheter som krävs av elbolagen. Samtidigt måste det dock ses till att riskerna inte överförs från energimarknaden till banksektorn. Liksom ekonomiutskottet anser finansutskottet också att det är viktigt att beakta särdragen hos medlemsstaternas energimarknader och olika produktionsformer samt Finlands nationella intressen.

Finansutskottet betonar regeringens aktiva och föregripande åtgärder i EU:s beslutsfattande och anser det vara viktigt att besluten fattas snabbt och att de är så noggrant avgränsade och tidsbundna som möjligt. Om åtgärderna på EU-nivå inte är tillräckliga, måste regeringen ha beredskap att vidta åtgärder på nationell nivå för att trygga en fungerande elmarknad och tillgången till energi till skäligt pris också för hushållen under alla förhållanden.

## Betänkande FiUB 18/2022 rd

Som ekonomiutskottet konstaterar förutsätter åtgärderna i anslutning till prismekanismen på energimarknaden och derivatmarknaden vid sidan av detta en ökning av produktionskapaciteten för energi samt kostnadseffektiva och rättvisa energisparåtgärder som riktas till olika grupper av elförbrukare. Man bör också sträva efter att hålla all befintlig elproduktionskapacitet i bruk för att trygga tillgången på el. Finansutskottet betonar dessutom vikten av en tillräcklig kapacitet för elöverföring mellan de nordiska länderna.

Samtidigt är det viktigt att de valda åtgärderna så effektivt som möjligt främjar den gröna omställningen och påskyndar en märkbar ökning av genuint ren elproduktion i Finland. Utskottet anser att tillståndshandläggningen för investeringar som producerar ren energi behöver påskyndas på ett välfungerande sätt.

Utskottet fäster också uppmärksamhet vid kommunernas ställning, eftersom problemen på elmarknaden har en stark inverkan särskilt på de kommuner som äger energibolag. Därför är det viktigt att Kommunfinans kan svara på kommunsektorns snabbt växande finansieringsbehov och stärka energibolagens funktionsförmåga och Finlands försörjningsberedskap.

### DETALJMOTIVERING

#### ANSLAG

#### Huvudtitel 28

#### FINANSMINISTERIETS FÖRVALTNINGSOMRÅDE

##### *80. Lån till bolag inom derivatmarknaden för elektricitet (reservationsanslag 2 år)*

Utskottet föreslår att momentets rubrik ändras till ”Lån och garantier till bolag inom derivatmarknaden för elektricitet”. Dessutom föreslår utskottet en teknisk korrigerings i momentets andra stycke för att precisera ändamålet med anslaget.

*Momentet och dess rubrik får följande lydelse:*

##### *80. Lån **och garantier** till bolag inom derivatmarknaden för elektricitet (reservationsanslag 2 år)*

*(Stycke 1 som i RP 121/2022 rd)*

Anslaget får *genom statsrådets beslut* användas för att betala lån och garantier som, i regel mot tillräckliga säkerheter eller undantagsvis utan krav på säkerhet eller motsäkerhet, *beviljats* företag på derivatmarknaden för elektricitet som är kritiska med tanke på det finländska samhället i syfte att trygga det likviditetsbehov som gäller kraven på säkerheter för de derivatavtal som företagen använder vid skydd av elavtal.

## Betänkande FiUB 18/2022 rd

### Fullmakt

(Som i RP 121/2022 rd)

### SAMMANFATTNING

Enligt propositionen ökas anslagen med 10 000 000 000 euro samt nettoupplåningen och skuldhanteringen med 10 000 000 000 euro. Efter de föreslagna ändringarna är de budgeterade inkomstposterna och anslagen för i år med beaktande av den ordinarie budgeten och första, andra och tredje tilläggsbudgeten 77 844 053 000 euro.

### FÖRSLAG TILL BESLUT

Finansutskottets förslag till beslut:

*Riksdagen godkänner förslaget till en tredje tilläggsbudget för 2022 i proposition RP 121/2022 rd med ändringarna ovan.*

*Riksdagen beslutar att den tredje tilläggsbudgeten för 2022 tillämpas från och med den 16 september 2022.*

Helsingfors 13.9.2022

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Johannes Koskinen sd  
vice ordförande Arto Pirttilahti cent  
medlem Anders Adlercreutz sv  
medlem Tarja Filatov sd  
medlem Timo Heinonen saml (delvis)  
medlem Heli Järvinen gröna  
medlem Esko Kiviranta cent  
medlem Jari Koskela saf  
medlem Katri Kulmuni cent  
medlem Pia Lohikoski vänst  
medlem Matias Marttinen saml  
medlem Sari Multala saml  
medlem Riitta Mäkinen sd  
medlem Raimo Piirainen sd  
medlem Sari Sarkomaa saml  
medlem Sami Savio saf (delvis)  
medlem Iris Suomela gröna  
medlem Ville Vähämäki saf  
ersättare Markku Eestilä saml (delvis)

## Betänkande FiUB 18/2022 rd

ersättare Toimi Kankaanniemi saf (delvis)  
ersättare Merja Kyllönen vänst  
ersättare Lulu Ranne saf  
ersättare Veronica Rehn-Kivi sv  
ersättare Janne Sankelo saml (delvis)  
ersättare Jussi Wihonen saf (delvis).

Sekreterare var

utskottsråd Hellevi Ikävalko  
utskottsråd Mari Nuutila  
utskottsråd Tarja Järvinen.

## **Betänkande FiUB 18/2022 rd Reservation 1 /saf**

### **Reservation 1 /saf**

#### **Motivering**

##### **Bakgrund till krisen**

Europas och särskilt Tysklands sorgliga och blinda förtroende för den fredsfrämjande effekten av handeln med Ryssland har ställts på huvudet. Den europeiska energiinfrastrukturens beroende av tillgången på rysk naturgas och Rysslands stängning av naturgasförsäljningen har fått priset på elenergi att skjuta i höjden, och en hel kontinent hotas av omfattande elbrist under vintern.

##### **Elbolag som är föremål för stödarrangemang**

Propositionen gäller finländska elproducenter som på förhand har låst sin framtida elproduktion på derivatbörsen. Nu är priset på framtida elproduktion mångdubbel. Elbolagen ska dagligen täcka denna prisskillnad så att marknadsaktörerna inte har så stora åtaganden att man inte kan lita på att de klarar sig ur dem. Elbolagen kan alltså inte täcka skillnaden enbart senare genom att sälja den el de producerat till marknadspris och sedan redovisa pengarna på börsen. Orsaken till detta är de allmänna reglerna för handel med derivat, men också EU:s EMIR-direktiv, som syftar till att förebygga plötsliga företagskonkurser och som förutsätter kontantsäkerheter av elproducenterna.

Detta har lett till ett pinsamt fenomen: elproducenterna, både hos oss och på andra håll i Europa, måste betala miljarder till derivatbörsen för den elproduktion som de får sina försäljningsinkomster från 2023 och 2024. Det innebär att företagen har ett kortvarigt behov på cirka 1—2 år för att täcka detta säkerhetskrav. Det är fråga om enorma summor för företagen: till exempel Fortum har sålt sin produktion 2023 till 60 procent till priset 37 euro/MWh på derivatbörsen, medan priset nu är 180 euro/MWh. År 2021 uppgick omsättningen för Fortums elproduktionssegment till 2,9 miljarder euro. När elpriset har femdubblats är den öppna förlusten således betydligt större än den årliga omsättningen.

##### **Finansiering från den offentliga sektorn önskas**

Med beaktande av storleken på de öppna förlusterna har elbolagens förmåga att uppfylla sina skyldigheter och investerarnas förtroende för denna förmåga börjat vittra sönder. Samtidigt diskuteras på EU-nivå bland annat införandet av windfallskatt och pristak. Av dessa orsaker har det blivit svårare att få privat finansiering, och nu föreslås på initiativ av bolagen en fullmakt på 10 miljarder euro för staten att bevilja lån till elproducentföretag.

Det finns mycket gott i den aktuella propositionen. Propositionen svarar på ett faktiskt problem. Om finansieringen förvägras äventyras det att de funktioner som är kritiska för finländarna, det vill säga produktionen av värme och el, förblir i finländsk ägo.

## **Betänkande FiUB 18/2022 rd Reservation 1 /saf**

Statens lånefullmakt på 10 miljarder euro innehåller villkor som kan understödjas, såsom begränsning av krediten till betydande elproducenter, en räntemarginal som kan anses skälig, begränsning av låneemedlens användningsändamål och många andra detaljer.

### **Propositionens svaghet är att villkoren är inexakta**

Propositionens svaghet är att lånevillkoren är villkorliga. Även om det uppges att det i lånevillkoren i regel krävs säkerhet, är det dock möjligt att bevilja lån även utan ordentliga garantier, dock med en högre räntenivå. Även om ett ytterligare villkor då är pantsättningsförbud, garanterar detta inte i sig gäldenärens betalningsförmåga i alla situationer. I propositionens villkor anges inte närmare hur beslut om att kräva säkerhet ska fattas i samband med lånebeslut. Ett lån utan säkerhet är ur borgenärens synvinkel alltid förenat med en risk för att lånet helt eller delvis inte kan återbetalas. Utan information om villkoren för kraven på säkerheter för lån är det omöjligt att bedöma de risker som är förenade med genomförandet av propositionen.

### **Elbolagen måste tryggas, men staten får inte vara en socialbyrå för företag**

Sannfinländarna anser att finländska elproducenter självklart ska räddas. Samtidigt kan staten dock inte vara en garantigivare för företagsverksamhet i sista hand, och statens ingripande måste alltid trygga statens helhetsintresse och skattebetalarnas intressen. Den privata sektorns ekonomiska risker ska inte täckas av den offentliga sektorn annat än i undantagsfall.

Samtidigt är företagen i fråga och deras problem till stor del också finländarnas gemensamma egendom. Staten är exempelvis en betydande ägare till Fortum. Finländska pensionsbolag och kommuner har ett betydande innehav i elproduktionsbolag.

När staten kommer emellan måste de privata investerarna bära sitt investeransvar. Detta innebär att finansören måste få gottgörelse mot finansieringen av företag som hotas av undergång. Mot bakgrund av de nuvarande uppgifterna är det oklart om den compensation som nu beviljas staten i form av en lånemarginal är tillräcklig i förhållande till de risker som lånen kan medföra.

### **De nuvarande problemen beror inte på bolagen, utan på politiken**

De elbolag som propositionen gäller har inte girigt spelat casino på elmarknaden utan bedrivit normal, allmänt accepterad verksamhet som minskar riskerna i affärsverksamheten. Elbolagen kan således inte betraktas som moraliskt skyldiga till problemen, utan skulden ligger både hos Ryssland och hos aktörer som tidigare haft ett blåögt förtroende för Ryssland.

Regeringen kände till penningbehoven hos dessa företag åtminstone redan i juli 2022. Senast efter angreppskriget i Ryssland i februari 2022 och i och med de ekonomiska sanktionerna mot Ryssland fanns det skäl att anta att Ryssland använder sin energiförsäljning som en ekonomisk påverkanskanal. Därför hade det inte bara varit möjligt utan motiverat att koncentrera sig på dessa risker redan tidigare.

Ur Sannfinländarnas synvinkel kunde konvertibla lån eller kapitalisering, som skulle ha minskat de privata aktieägarnas relativa ägande jämfört med staten, ha varit ett alternativ som bättre tryg-



## **Betänkande FiUB 18/2022 rd**

### **Reservation 1 /saf**

gar den offentliga sektorns intressen, men beredningen av ett sådant lån skulle ha förutsatt att arrangemangen inleddes i tid. Regeringen underlät att göra det.

Även om det visserligen är viktigt att hantera symptomen på elkrisen, anser Sannfinländarna att det viktigaste är att försöka lösa själva elkrisen, eftersom den kan pågå länge och orsaka upprepade akuta problem om den fortsätter.

Vi stöder vissa åtgärder på EU-nivå, såsom ändring av säkerhetsgrunderna i EMIR-direktivet, ett tak för gaspriserna på EU-nivå som är beroende av det näst dyraste bränslet utan att inmatningsordningen till förbränningspannorna ändras. Vi anser för vår del att beskattningsrätten hör till den nationella beslutanderätten. Därför är det inte värt att stödja att windfallskatt tas ut på vind-, kärn- och vattenkraft på EU-nivå.

Således föreslår Sannfinländarna i sin reservation vissa ändringar i avtalsvillkoren samt en åtgärdslista med hjälp av vilken man kan öka elproduktionen och sänka priset på den.

Vi föreslår

att riksdagen godkänner följande uttalanden:

#### ***Reservationens förslag till uttalande 1***

Riksdagen förutsätter att det i villkoren för låneprogrammet tas in ett krav på ställande av säkerhet. Om det inte är möjligt att ordna med säkerhet, får lån beviljas endast mot ett betydande aktieinnehav exempelvis genom ett lämpligt lån mot konvertibla skuldebrev.

#### ***Reservationens förslag till uttalande 2***

Riksdagen förutsätter att regeringen bereder ett åtgärds paket för att sänka marknadspriset på el, och att paketet bland annat inbegriper att Finlands mål för klimatneutralitet flyttas från 2035 till EU:s målsatta år 2050 och en kärnkraftsstrategi där bland annat främjande av småskalig kärnkraft ingår.

#### ***Reservationens förslag till uttalande 3***

Riksdagen förutsätter att regeringen iakttar de uttalanden som riksdagen godkände i samband med behandlingen av EU:s återhämtningsinstrument (FiUB 4/2021 rd — RP 260/2021 rd), enligt vilka Finland inte förbinder sig till åtgärder som formar Europeiska unionen i riktning mot en asymmetrisk inkomstöverföringsunion och att återhämtningsinstrumentet faktiskt förblir av engångsnatur. Dessutom måste regeringen på EU-nivå främja ett avbrott i utsläppshandeln, fler utsläppsrätter, förkastande av klimatförslagen Fit for 55, översyn av Emirdirektivet, behållande av rätten att besluta om eventuell windfallskatt på nationell nivå samt fastställande av ett eventuellt pristak för gas på en nivå som sänker konsumentpriset på el men inte ändrar inmatningsordningen för bränslen.

**Betänkande FiUB 18/2022 rd**  
**Reservation 1 /saf**

***Förslag***

Vi föreslår

att riksdagen godkänner förslaget till en tredje tilläggsbudget för 2022 enligt betänkandet och

att riksdagen godkänner de föreslagna tre uttalandena.

Helsingfors 13.9.2022

Ville Vähämäki saf  
Sami Savio saf  
Lulu Ranne saf  
Jari Koskela saf  
Toimi Kankaanniemi saf  
Jussi Wihonen saf

**Betänkande FiUB 18/2022 rd**  
**Reservation 2 /saml**

**Reservation 2 /saml**

**Motivering**

Samlingspartiet anser att det finns goda grunder för ett exceptionellt låne- och garantiprogram. Riksdagen kan i praktiken inte låta bli att godkänna förslaget för att elmarknadens funktion ska tryggas och för att hushållen ska ha tillräckligt med el och värme under den kommande uppvärmningsperioden. Samlingspartiet anser samtidigt att det är nödvändigt att kraftigt främja investeringar i hållbara former av energiproduktion för att elmarknadens funktion på lång sikt ska tryggas och övergången från fossila produktionsformer påskyndas.

Regeringen har lämnat en separat proposition om ett så kallat omkörningsfält för energiinvesteringar i samband med den gröna omställningen. I den propositionen är investeringar i omkörningsfälten bundna till EU:s klassificering, det vill säga taxonomi av hållbara investeringar, trots att inte ens EU har avsett taxonomi för detta ändamål. Regeringen håller på att skapa onödig byråkrati för omkörningsfältet, vilket rentav hotar att fördröja investeringar i de rena former av energiproduktion som behövs för den gröna omställningen. Samlingspartiet anser att propositionen inte bidrar till att på medellång sikt bli av med fossil ekonomi och kräver att tillståndsbyråkratin lättas upp faktiskt och effektivt.

Vi föreslår

att riksdagen godkänner följande uttalande:

***Reservationens förslag till uttalande***

Riksdagen förutsätter att regeringen i tillståndsbehandlingen prioriterar investeringar som påskyndar den gröna omställningen i lagen om energiinvesteringar på ett sätt som faktiskt påskyndar en betydande ökning av ren elproduktion i Finland. Det bör inte skapas nya bedömningskriterier för företrädesförfarandet som fördröjer tillgången till förfarandet.

***Förslag***

Vi föreslår

att riksdagen godkänner förslaget till en tredje tilläggsbudget för 2022 enligt betänkandet och

att riksdagen godkänner det föreslagna uttalandet.

**Betänkande FiUB 18/2022 rd**  
**Reservation 2 /saml**

Helsingfors 13.9.2022

Timo Heinonen saml  
Matias Marttinen saml  
Sari Sarkomaa saml  
Sari Multala saml  
Janne Sankelo saml  
Markku Eestilä saml