

U 5/2011 rd

Statsrådets skrivelse till Riksdagen om ett utkast till ändring av ramavtalet om det europeiska finansiella stabiliseringsinstrumentet (*europiska finansiella stabiliseringsinstrumentet*)

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen ett utkast till ändring av ramavtalet om det europeiska finansiella stabiliseringsinstrumentet, utarbetat av kommissionens tjänstemän och daterat den 5 april 2011, samt en promemoria om utkastet.

Helsingfors den 13 maj 2011

Finansminister *Jyrki Katainen*

Understatssekreterare Martti Hetemäki

FINANSMINISTERIET

Promemoria
12.5.2011UTKAST TILL ÄNDRING AV RAMAVTALET OM DET EUROPEISKA FINANSIELLA
STABILISERINGSINSTRUMENTET

1 Allmänt

Det europeiska finansiella stabiliseringsinstrumentet (EFSI, 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. EFSI kan bevilja lånefinansiering under högst tre år. EFSI 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 EFSI undertecknade ramavtalet den 7 juni 2010. I ramavtalet kom man överens om de förfaranden som ska iaktas ifall en stat inom euroområdet begär lånefinansiering av de andra, om finansieringen av EFSI och om de förfaranden som ska iaktas när staterna inom euroområdet beviljar borgen för finansieringen av EFSI. 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 EFSI:s överenskomna långivningsförmåga på 440 miljarder euro ska försättas i beredskap. I slutsatserna konstateras också att EFSI:s prissättning ska justeras 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 EFSI:s finansiering, utökade med ett tillägg baserat på risktagningen.

EFSI:s nuvarande långivningsförmåga är betydligt mindre än de ursprungliga 440 miljarder euro som avsågs från början bl.a. av den orsaken att totalbeloppet också omfattar

kostnaderna för finansieringen och den övergaranti på 20 procent som garanterna beviljar för hela finansieringssumman samt den kontantreserv som man kom överens om i ramavtalet för att förbättra EFSI:s kreditklassificering och den lånespecifika kontantbuffert som man också kom överens om i samma syfte. Dessutom ingår inte de länder som redan genomför ekonomiska saneringsprogram (för närvarande Grekland och Irland) några borgensförbindelser. Priserna för EFSI-lån är för närvarande betydligt högre än de som IMF följer. Den reella räntan för det lån EFSI beviljat Irland är 6,52 procent, medan IMF:s låneränta är 4,9 procent.

Europeiska kommissionen (generaldirektoratet för ekonomi och finans) har tillsammans med EFSI:s personal gjort ett utkast till ändring av ramavtalet daterat den 5 april 2011. Tekniska förhandlingar om utkastet inleddes på tjänstemannanivå den 20 april 2011. Ramavtalet är utarbetat på engelska. På grund av förhandlingar på tjänstemannanivå har ett nytt utkast daterat den 3 maj uträttats.

Samtidigt som ramavtalet om EFSI ändras förhandlar man om ett avtal om inrättande av en europeisk stabilitetsmekanism (ESM). En separat skrivelse från statsrådet om ESM-avtalet lämnas samtidigt med denna skrivelse. I slutsatserna från Europeiska rådets möte den 24—25 mars konstateras det att syftet är att bägge avtalen ska undertecknas före utgången av juni 2011. För att detta ska vara möjligt måste avtalsberedningen vara slutförd före mitten av maj.

2 Ändringarna i ramavtalet om
EFSI

I det gällande ramavtalet har det inte fastställts vilken marginal som tas ut för lånen, utan den fastställs när lånet beviljas. Det föreslås att detaljerade bestämmelser om de marginaler som EFSI får ta ut för sina lån tas

in i ramavtalet (artikel 2(2)). Marginalen för lån med rörlig ränta ska enligt utkastet uppgå till 200 baspunkter och till den del lånet inte är återbetalt inom tre år till 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. EFSI ska därutöver justera prissättningen regelbundet.

I det nya utkastet har bestämmelsen om prissättning flyttats till en ny bilaga 4.

I det nya utkastet har ett nytt stycke b fogats till artikel 2(1). Enligt stycket kan stöd exceptionellt beviljas genom att köpa obligationer vid en emission.

Låntagaren ska inte längre automatiskt vara skyldig att betala en serviceavgift på 50 baspunkter och inte heller tas marginalen ut till nettonuvärdet som för närvarande. EFSI kan enligt artikel 2(8) ta ut serviceavgift och marginal till nettonuvärdet när låneposten betalas ut, om säkerheten för de lån som emitteras inte utgörs av borgen som ställts av borgensmän med enbart den högsta kreditklassificeringen. Serviceavgiften och marginalen ska inte längre automatiskt betalas i förskott, utan beslut om när de ska tas ut fattas särskilt. Serviceavgiften ska enligt utkastet inte vara fast, utan avgiften ska ha ett tak på 50 baspunkter. Enligt det nya utkastet ska man inte alls uppbära serviceavgift på de lån som beviljas efter ändringarnas ikraftträdande.

Till artikel 2 i ramavtalet fogas en ny 9 punkt (den tidigare numreringen av punkterna 9—11 ändras samtidigt). Ingen serviceavgift tas ut när låneposten betalas ut, om säkerheten för de finansieringsinstrument som emitterats för att finansiera lånet enbart utgörs av borgen som ställts av borgensmän med den högsta kreditklassificeringen. I detta fall tas alltså marginalen inte ut till nettonuvärdet, utan låntagaren betalar marginalen på den räntebetalningsdag som gäller för lånavtalet i fråga. EFSI innehåller marginalbeloppet från det beviljade lånet på ett särskilt kostnadskonto (*Cost Ledger*), med hjälp av vilket EFSI enligt en försiktig uppskattning kan täcka sina omkostnader, administrativa kostnader och lånekostnader. Några andra avdrag görs inte från lånet. Det belopp som överförts till kostnadskontot ska inte reduce-

ra lånekapitalet. Om det finns medel kvar på kontot när alla de lån som EFSI själv har lyft för lånet i fråga har återbetalats, betalas överskottet ut till låntagaren (artikel 2(10)).

I det nya utkastet finns det inte mera kostnadskonto. I stället ska låntagaren betala i förskott den del av marginalen som täcker utgifter som lånet föranleder till EFSI. Marginalen som ska betalas i förskott är 50 baspunkter. Räntan som ska betalas på den första räntebetalningsdagen ska reduceras med belopp på den i förskott betalda marginalen.

Det föreslås också ändringar i borgenssystemet. Den övergaranti på 20 procent som man kom överens om för att stärka kreditklassificeringen ska höjas till 65 procent (artikel 1(3) och artiklarna 5(1)(a) och 5(2)(a)). Det nya beloppet på övergarantin har fastställts så att hela finansieringsbeloppet ska täckas av borgen från länder med den bästa kreditklassificeringen och kontantbuffertar ska därmed inte längre behövas för att förbättra klassificeringen. I det nya utkastet definieras övergarantin inte som fast procentandel, utan den skulle vara högst 65 procent. Man ska bestämma den exakta övergarantin i samband med beslut om emissionsprogram. Dessutom höjs taket för borgensförbindelserna (bilaga 1). Det har dock inte specificerats några belopp för de enskilda ländernas borgensförbindelser, utan enbart det totala beloppet, som föreslås bli 880 miljarder euro. Finlands kalkylerade andel uppgår till ca 15,81 miljarder euro.

I det nya utkastet ges två alternativ till hur totalbeloppet på borgen ska fixeras. Alternativ 1 är den nuvarande metoden där totalbeloppet inkluderar både kapitalet och räntorna på finansiering. I alternativ 2 ska borgenssumman fixeras enbart på basen av kapitalets nominalvärde. Räntorna ska fortfarande täckas av borgen. Man har inte presenterat totala borgenssummor eller belopp per enskilda länder i utkastet. Enligt EFSI:s värderingar ska det totala borgenssumman i alternativ 1 vara 920 miljarder euro, varav Finlands andel 17,2 miljarder euro. I alternativ 2 ska totalbeloppet på borgen som ska beviljas för kapitalens nominalvärde vara 726,5 miljarder euro, varav Finlands andel 13,6 miljarder euro.

På grund av inrättandet av kostnadskontot fogas en ny 7 punkt till artikel 5. EFSI får använda kontot för de omkostnader, administrativa kostnader och lånekostnader som hänförs till det lån från vilket medel har innehållits och överförts till kostnadskontot. Om de medel som finns på kostnadskontot inte räcker för att täcka kostnaderna, får dessa i första hand täckas av de medel ur kontantreserven som flutit in från marginalerna för det berörda låneavtalet och därefter av sådana medel i kontantreserven som tagits ut för andra lån. I det nya utkastet har artikel 5(7) preciserats, eftersom kostnadskontot har strukits i utkastet. Bestämmelsen förtydligar att låntagaren ska betala de direkta kostnader som lånet och dess finansiering föranleder.

De länder som hör till euroområdet kan med två tredjedels majoritet besluta att EFSI helt eller delvis får använda de medel som flutit in av marginalerna för att betala EFSI:s omkostnader eller exceptionella kostnader. EFSI 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 EFSI:s omkostnader av EFSI:s allmänna inkomster och medel, och de medel som inflyter av marginalerna kan inte användas för detta. Enligt det nya utkastet kan marginalen inte i sin helhet användas för att betala EFSI:s omkostnader.

Ändringarna i ramavtalet ska enligt den nya punkt 4 som fogats till artikel 1 träda i kraft den dag då alla avtalsparter har lämnat en skriftlig bekräftelse på att de åtgärder som krävs för att förbinda sig till avtalet på nationell nivå är slutförda. Bekräftelsen lämnas i enlighet med avtalets nya bilaga 4. Avtalsändringen påverkar inte på något sätt ställningen för de parter som emitterat stabiliseringsinstrument före det nya avtalets ikraftträdande och på dem tillämpas de avtalsvillkor som gällde före ändringen av ramavtalet (den nya 5 punkten i artikel 1).

Enligt det nya utkastet ska Estland bli en avtalspart. Dess plikt att ställa borgen ska gälla för de finansieringsinstrument som emitteras efter att ramavtalets ändringar trätt ikraft.

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 gällande 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 de föreslagna borgensförbindelserna på totalt 880 miljarder euro skulle uppgå till 15,81041 miljarder euro, av den totala borgenssumman på 920 miljarder euro 17,2 miljarder euro. Ifall borgen ställs på kapitalets nominalvärde, ska Finlands andel av 726,5 miljarder euro vara 13,6 miljarder euro. Beloppet på borgen för räntorna skulle vara beroende på förhandenvarande räntenivå. Med stöd av lagen om statsborgen för ett europeiskt finansiellt stabiliseringsinstrument (668/2010) får statsrådet ställa statlig propriëborgens för finansieringen av det europeiska finansiella stabiliseringsinstrumentet till ett belopp av högst 7,92 miljarder euro. Det maximibelopp som fastställts i lagen bör således höjas. Ytterligare bör man ändra den basis på vilken borgen fixeras ifall borgen ska ställas för kapitalets nominalvärde.

Enligt 94 § 1 mom. i grundlagen 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 för statsborgen som beviljas Europeiska stabilitetsmekanismen bestäms i lagen i fråga. Beloppet för borgenärernas borgen och beloppet för överborgen höjs genom en ändring av ramavtalet. Ändringen av fördraget innehåller alltså bestämmelser som hör till området för lagstiftningen och som annars kräver riksdagens godkännande, och som därför kräver riksdagens godkännande och en lag om ikraftsättande av

bestämmelserna som hör till området för lagstiftningen om fördraget. Lagen om statsborgen för Europeiska finansiella stabiliseringsinstrumentet måste också ses över.

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 Europeiska unionen och beslutar om Finlands åtgärder som hänför sig till dem, om inte beslutet kräver godkännande av riksdagen. Uttrycket ”beslut som fattas i Europeiska unionen” har fått ersätta den tidigare hänvisningen i grundlagen till beslut i internationella organ föreskrivna i riksdagsordningen. Ordalydelsen är nu mera generell och flexibel än den tidigare (se RP 1/1998 rd, s. 146/II) och avsevärt mera omfattande när det gäller statsrådets uppgifter (se GrUB 6/1999 rd, s. 4-5). 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).

I sitt utlåtande om Prümfördraget konstaterade grundlagsutskottet (GrUU 56/2006 rd) att fördraget inte tillkommit inom unionsstrukturen, men att det har, liksom Schengenavtalet i tiden hade, ett nära samband med samarbetet inom ramen för unionen. Enligt grundlagsutskottets uppfattning är det här fråga om ett ärende som till innehåll och verkningar kan jämföras med ett unionsärende och som enligt 93 § 2 mom. i grundlagen hör till statsrådets behörighet.

Det är endast de EU-medlemsstater som hör till euroområdet som omfattas av och kan delta i EFSI. EFSI:s enda uppgift är att trygga stabiliteten på euroområdet som helhet genom att bevilja euroländer lånefinansiering av medel som EFSI har skaffat på marknaden. Euroländerna går i borgen för finansie-

ringen av EFSI. Kommissionen och Europeiska centralbanken har en central roll vid utarbetandet av ett ekonomiskt saneringsprogram för stödtagaren. Programmet ska vara förenligt med de rådsbeslut som fattas inom ramen för EU-fördraget. Tvister om ramavtalet avgörs av Europeiska unionens domstol.

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

Ärendet har beretts vid finansministeriet i samarbete med statsrådets kansli. Statsrådets ståndpunkter har utformats i regeringens EU-ministerutskott. Inom EU har ärendet behandlats vid eurogruppens möten, vid möten mellan eurorådets stats- och regeringschefer och vid Europeiska rådets möten samt på tjänstemannanivå vid eurogruppens arbetsgrupps och dess underarbetsgrupps möten.

En utredning av statsrådet i ärendet har lämnats till riksdagen (E 133/2010 rd) den 14 januari 2011 och kompletterande utredningar den 11 februari och den 18 mars 2011. Stora utskottet har behandlat ärendet vid flera av sina möten, bl.a. den 14 januari, den 11 och 25 februari samt den 10, 18 och 23 mars 2011. Statsrådet lämnade en utredning om avtalsutkastet (E 190/2010 rd) till riksdagen den 11 april 2011.

5 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet kan godkänna ändring av ramavtalet. Statsrådet anser att man i synnerhet bör understöda att Estland ska bli avtalspart i ramavtalet.

Statsrådet kan godkänna den ändring som gäller prissättningen, eftersom den ränta som tas ut hos stödtagare på så sätt bättre motsvarar den ränta som IMF tar ut på sina lån. Prisändringen svarar mot vad som fastslogs i slutsatserna från det möte mellan eurorådets stats- och regeringschefer som hölls den 11 mars 2011. Statsrådet kan godkänna att kontantbuffertarna slopas och att den övergaranti som har nära anknytning till buffertarna ökas samt de ändringar som gäller använd-

ningen av kostnadskontot och marginalen, om det totala borgensansvaret stannar på ett belopp som Finland kan godkänna. De ändringar som gäller kontantbuffertar underlättar stödtagarens ställning, eftersom de minskar den totala lånebördan och därmed bidrar till genomförandet av saneringsprogrammet. Detta ökar stödtagarens möjligheter att betala tillbaka det lån som EFSI beviljat, vilket också är till fördel för Finland. Kontantbuffer-

tarna har ingått i det system som ska garantera EFSI och de masskuldebrevslån EFSI emitterat bästa möjliga kreditklassificering, och som motvikt till ändringen av kontantbuffertarna måste beloppet av övergarantin ökas. Ökningen av övergarantin från 20 procent till högst 65 procent inverkar inte på det totala borgensansvaret för Finlands vidkommande.