

U 15/2020 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om tidigarelagt införande av den gemensamma finansiella säkerhetsmekanismen för den gemensamma resolutionsfonden och om ändringarna i statsfördraget om överföring av och ömsesidighet för bidrag till den gemensamma resolutionsfonden (*ändring av avtalet om bidrag*)

I enlighet med 96 § i grundlagen översänds till riksdagen ett utkast, berett av den gemensamma resolutionsnämnden, till ändring av avtalet om överföring av och ömsesidighet för bidrag till den gemensamma resolutionsfonden (*ändringsavtalet*), som överlämnades till de avtalsslutande parterna den 23 januari 2020, samt en promemoria om utkastet.

Statsrådet har tidigare gjort en fortsatt utredning i ärendet (*EK 2/2020 rd*).

Helsingfors den 14 maj 2020

Finansminister Katri Kulmuni

Konsultativ tjänsteman Tuukka Taipale

FÖRSLAG TILL ÄNDRING AV AVTALET OM ÖVERFÖRING AV OCH ÖMSESIDIGHET FÖR BIDRAG TILL DEN GEMENSAMMA RESOLUTIONSFONDEN

1 Bakgrund

Den 4 december 2019 nådde Eurogruppen en principöverenskommelse om utveckling av Europeiska stabilitetsmekanismen (ESM). Ett relevant element i utvecklingen är att en gemensam finansiell säkerhetsmekanism för den gemensamma resolutionsfonden ska inrättas i anslutning till ESM.

I samma sammanhang fastslog Eurogruppen att ett politiskt beslut om att tidigarelägga införandet av den finansiella säkerhetsmekanismen ska fattas 2020 utifrån en bedömning som vissa institutioner och behöriga myndigheter, dvs. kommissionen, resolutionsnämnden och Europeiska centralbanken, har gjort gällande riskreduceringen inom banksektorn. I nuläget ska bedömningen göras under det andra halvåret 2020.

I ett brev till eurotoppmötet i december konstaterade Mario Centeno, ordförande i Eurogruppen, att införandet av den finansiella säkerhetsmekanismen ska ske på ett effektivt sätt, om införandet tidigareläggs. Införandet kan tidigareläggas genom begränsade ändringar i statsfördraget om överföring av och ömsesidighet för bidrag till den gemensamma resolutionsfonden (nedan *avtalet*) så att extraordinära bidrag (som vid behov betalas) av banksektorn ska ingå i den gemensamma bördefördelningen redan före ingången av 2024 då målet har uppnåtts. Det verkar som om flera euroländer stöder den föreslagna ändringen av avtalet.

Den 23 januari 2020 överlämnades det första utkastet, berett av resolutionsnämnden, till ändring av avtalet (nedan *ändringsavtalet*) till de avtalsslutande parterna. Den 28 januari 2020 inleddes förhandlingarna om utkastet till ett ändringsavtal på tjänstemannanivå vid Eurogruppen i utvidgat format. I förhandlingarna har enighet om innehållet i avtalet tekniskt sett uppnåtts, men artikel 5.2 om senare tillämpning av avtalet och det besluktade stycket i ingressen har satts inom hakparenteser, eftersom Eurogruppen ska avgöra om punkt 2 ska införlivas i avtalet eller inte.

Utöver ändringsavtalet har ett utkast till en gemensam förklaring utarbetats. Utkastet ska inte vara rättsligt bindande för parterna, utan ska uttrycka undertecknarnas politiska vilja att snabbt ratificera ändringsavtalet samtidigt med avtalet om ändring av fördraget om inrättande av Europeiska stabilitetsmekanismen (nedan *ESM-ändringsavtalet*), men med hänsyn till bland annat de nationella kraven i avtalen. Den gemensamma förklaringen ska eventuellt undertecknas samtidigt som ändringsavtalet och bifogas ändringsavtalet.

Avtalet innehåller bestämmelser som påverkar lagstiftningen och riksdagens budgetmakt. Eftersom den ursprungliga tidsplanen var brådskande och riksdagens möjligheter att påverka behövde säkerställas, överlämnade statsrådet exceptionellt en fortsatt utredning i ärendet den 13 februari 2020 (*EK 2/2020 rd*). Genom denna skrivelse överlämnas ärendet i enlighet med 96 § i grundlagen till riksdagen för behandling.

Den ståndpunkt som statsrådet har lagt fram i skrivelsen är förenlig med den ståndpunkt som läggs fram i den nämnda fortsatta utredningen och som stöddes av stora utskottet (*StoUU 1/2020 rd*).

2 Huvudsakligt innehåll

Genom ändringsavtalet ändras främst artiklarna 5 och 7.1 i det gällande avtalet. Enligt ändringarna ska de extraordinära bidrag som insamlas från banksektorn, till skillnad från det gällande avtalet, ingå i den gemensamma bördefördelningen redan under övergångsperioden. Nationella delar som ska utnyttjas för en resolution i en medlemsstat ska överföras till resolutionsfonden med gradvis ömsesidighet och upphöra när övergångsperioden går ut, dvs. före 2024. Syftet med ändringsavtalet är att påskynda detta arrangemang vad gäller extraordinära bidrag. Det innebär att den finansiella säkerhetsmekanismens kapacitet i enskilda fall överstiger ett belopp som motsvarar ett kreditinstituts egen statsandel i fonden.

I *ingressen* konstateras det att de avtalsslutande parterna är alla EU-länder utom Sverige.

Dessutom hänvisar *ingressen* till vissa viktiga möten där beslut om den finansiella säkerhetsmekanismen har fattats, och integrerar införandet av mekanismen i framsteg som ska göras med riskreduceringen inom banksektorn och i eventuella begränsade ändringar av det aktuella avtalet. Dessutom fastslås en klausul om fördröjt ikraftträdande. Enligt klausulen blir ändringsavtalet tillämpligt först när behöriga myndigheter har gjort en bedömning av riskreduceringen och de avtalsslutande parter som deltar i den gemensamma resolutionsmekanismen, dvs. bankunionen, har konstaterat att tillräckliga framsteg har gjorts med riskreduceringen.

Artikel 1.1 i ändringsavtalet fastställer att leden d och e i artikel 5.1 i det gällande avtalet ska ändras och att led f i artikeln ska införas. En relevant ändring i led d är att *alla* avtalsslutande parter (och inte enbart de avtalsslutande parter som berörs av en resolutionsåtgärd) – till skillnad från det gällande avtalet – ska överföra extraordinära bidrag till fonden, om det är nödvändigt att insamla extraordinära bidrag från banksektorn i syfte att finansiera resolutionsåtgärden. Extraordinära bidrag ska dock insamlas i två steg. I det första steget ska 30 procent av finansieringsunderskottet täckas av de avtalsslutande parter som berörs av resolutionsåtgärden, och återstoden, 70 procent, av alla avtalsslutande parter, inbegripet de avtalsslutande parter som berörs av resolutionsåtgärden. Andelarna ovan ska beräknas på det högsta belopp av extraordinära bidrag som enligt artikel 71 i förordningen om den gemensamma resolutionsmekanismen får samlas in från banksektorn. Ju närmare utgången av övergångsperioden, dvs. slutet av år 2023, är, desto mindre blir den procentandel som betalats i första steget och desto större blir den procentandel som betalats i andra steget (målet: 100 procent) enligt en viss mekanisk formel.

Med anledning av föregående led ska led e ses över. Dessutom preciseras det att, om resolutionsnämnden har beslutat att i enlighet med artiklarna 73 och 74 i EU:s förordning om den gemensamma resolutionsmekanismen för fondens räkning ta upp lån eller andra former av stöd eller att i enlighet med artikel 7 i detta avtal göra tillfälliga överföringar mellan olika delar, ska de avtalsslutande parterna överföra de extraordinära bidragen för återbetalning av dessa åtgärder under löptiden och fram till full återbetalning.

Dessutom fastställer leden att maximibeloppet av extraordinära bidrag från de avtalsslutande parter som berörs av en resolutionsåtgärd, vad gäller den resolutionsordning som trätt i kraft under övergångsperioden, inte får överstiga det maximibelopp som fastställs i led d med tre (det maximibelopp som bygger på den ursprungliga löptiden för lån som har beviljats inom ramen

för den finansiella säkerhetsmekanismen). De extraordinära bidrag som samlas in från alla avtalsslutande parter är dessutom begränsade till resolutionsfondens storlek vid datumet för ikraftträdande för den särskilda resolutionsordningen (ej inbegripet de som samlats in i samband med tidigare utbetalningar från fonden, dvs. hänsyn tas inte till en eventuell påfyllning av fonden, vilket minskar på summan av de extraordinära bidrag som ska samlas in). Genom bestämmelserna ovan ska de extraordinära bidragen avgränsas noga under övergångsperioden, och under övergångsperioden tar bestämmelserna hänsyn till eventuella flera resolutionsåtgärder kumulativt.

Led f fastställer att, om de finansiella medel som avses i led e inte är tillräckliga för att täcka kostnaderna för en resolutionsåtgärd, ska de avtalsslutande parter som berörs av åtgärden, under löptiden och fram till full återbetalning, överföra de extraordinära efterhandsbidrag som fortfarande kan samlas in, i syfte att återbetala lånen eller andra former av stöd.

Artikel 1.2 i ändringsavtalet fastställer att artikel 7.1 ska ändras vad gäller tillfällig överföring mellan (nationella) delar av fonden . Utlåning av egna delar är fortfarande frivillig för de avtalsslutande parterna, men nu behöver avtalsslutande parter som tar upp lån inte längre under övergångsperioden överföra extraordinära bidrag som motsvarar lånebeloppet till avtalsslutande parter som beviljar lån. Detta beror på ändringarna i bestämmelserna om bördefördelning i artikel 1.1 d . Punkten fastställer dessutom att artikel 5.1 e ska tillämpas i sådant fall. Det innebär att extraordinära bidrag inte har varit direkt tillgängliga i enlighet med föregående led och att resolutionsnämnden därför har varit tvungen att använda andra finansieringskällor.

Artikel 2 i ändringsavtalet innehåller en bestämmelse om deponering av ändringsavtalet.

Artikel 3 fastställer att depositarien ska upprätta en konsoliderad version av avtalet.

Artikel 4 innehåller bestämmelser om ratificering, godkännande eller godtagande av ändringsavtalet.

Artikel 5 innehåller bestämmelser om ikraftträdande, tillämpning och anslutning.

Enligt *punkt 1* träder ändringsavtalet i kraft den dag då ratifikations-, godkännande- eller godtagandeinstrumenten har deponerats av samtliga signatärer som deltar i den gemensamma tillsynsmekanismen och den gemensamma resolutionsmekanismen, dvs. bankunionen. Utan att det påverkar punkt 2 ska det tillämpas från och med den dag då det träder i kraft.

Punkt 2 innehåller bestämmelser om tillämpning av ändringsavtalet. Ändringsavtalet innefattar en klausul om fördröjd tillämpning. Enligt klausulen ska ändringsavtalet endast bli tillämpligt om en faktor som gör tillämpningen möjlig har realiserats. En sådan relevant faktor är att de avtalsslutande parter som deltar i den gemensamma tillsynsmekanismen och den gemensamma resolutionsmekanismen har konstaterat att tillräckliga framsteg har gjorts med riskreduceringen. Dessutom ska en (enhällig) resolution från ESM-rådet om beviljande av den finansiella säkerhetsmekanismen ha trätt i kraft.

Punkt 3 innehåller bestämmelser om anslutning till ändringsavtalet. Ändringsavtalet ska vara öppet för anslutning av medlemsstater i Europeiska unionen som samtidigt också själva ansluter sig till avtalet om överföring av och ömsesidighet för bidrag till den gemensamma resolutionsfonden i enlighet med artikel 13 i det avtalet. Enligt punkt 3 ska artikel 13 också gälla för anslutning till ändringsavtalet.

I en *gemensam förklaring*, som eventuellt ska undertecknas samtidigt som ändringsavtalet, konstateras det att de undertecknare som är medlemmar i bankunionen kommer att sträva efter att slutföra ratificeringsprocessen för detta ändringsavtal samtidigt som ratificeringsprocessen för avtalet om ändring av fördraget om inrättande av Europeiska stabilitetsmekanismen, där så är möjligt och med beaktande av sina nationella krav, och i alla händelser så snart som det är nödvändigt för att tidigt införa den gemensamma finansiella säkerhetsmekanismen. Dessutom är en förutsättning att tillräckliga framsteg har gjorts med riskreduceringen vilket bekräftats i ett politiskt beslut.

3 Rättslig grund

Avtalet om överföring av och ömsesidighet för bidrag till den gemensamma resolutionsfonden är ett vanligt internationellt fördrag där de medlemstater i EU som är avtalsslutande parter har en nationell behörighet. En ändring av avtalet förutsätter att de avtalsslutande parterna är eniga om ändringarna i avtalet.

I förhandlingarna om avtalet hade institutionerna och medlemsstaterna olika åsikter om vilken som utgör en ändamålsenlig rättslig grund (artikel 114 FEUF) i förordningen om den gemensamma resolutionsmekanismen, som samtidigt var föremål för förhandling, vad gäller vissa rättsakter. Finland ansåg också att den ändamålsenliga rättsliga grunden var otydlig och kontroversiell (*GrUU 28/2013 rd*). De kontroversiella frågorna avgjordes så att de överfördes till ett särskilt avtal som kompletterar förordningen om den gemensamma resolutionsmekanismen, ett avtal vars ändring denna skrivelse handlar om.

Det avtal som är föremål för förhandling, och det anknyttande ändringsavtalet, handlar med andra ord om en nationell behandling och beredning av ett avtal som har en fast koppling till Europeiska unionens verksamhet.

4 Förhållande till grundlagen

4.1 Beslut om avtalet

Enligt 1 § 3 mom. i grundlagen har Finland förbundit sig att utveckla både Europeiska unionen och EU:s ekonomiska och monetära union, inbegripet bankunionen (*GrUU 55/2017 rd*). Grundlagsutskottet har konstaterat att slutsatser om ett sådant beslutsätt i den ekonomiska och monetära unionens verksamhet som är önskvärt utifrån grundlagen kan dras utifrån bestämmelserna om Finlands suveränitet och deltagande i internationellt arbete i 1 § i grundlagen (*GrUU 55/2017 rd* och *GrUU 22/2011 rd*).

Enligt 93 § 2 mom. i grundlagen svarar statsrådet för den nationella beredningen av beslut som fattas i Europeiska unionen och beslutar om åtgärder som hänför sig till dem, om inte beslutet kräver godkännande av riksdagen. Grundlagsutskottet har ansett att den nämnda bestämmelsen 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 (*GrUU 10/1998 rd*, *GrUU 49/2001 rd* och *GrUU 56/2006 rd*). Sådana frågor som till sitt innehåll och sina konsekvenser kan jämföras med unionsfrågor är avtal eller beslut som har ingåtts med tanke på skötseln av unionens uppgifter eller av en orsak som är förknippad med unionen.

Grundlagsutskottet har uttryckligen ansett att det statsfördrag som är föremål för behandling till sitt innehåll har ett fast samband med förordningen om resolutionsmekanismen, direktivet om återhämtning och resolution av banker och EU:s institutioner. På så sätt kan fördraget till sitt

innehåll och sina konsekvenser jämföras med unionsfrågor (se *GrUU 1/2014 rd* med anledning av ärendet *U 58/2013 rd*).

I anslutning till behandlingen av regeringens proposition (RP 175/2014 rd) föreslog grundlagsutskottet även att det skulle behövas riksdagens samtycke till godkännandet av det avtal som avses i regeringens proposition och till den förklaring som föreslogs i propositionen, samt att beslut om godkännande och förklaring skulle fattas med enkel majoritet och att det aktuella lagförslaget skulle kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning. På så sätt är de ovannämnda även tillämpliga på det aktuella ändringsavtalet.

Grundlagsutskottet har tidigare ansett att bestämmelserna i det avtal som är föremål för bedömning inte ska gälla grundlagen på det sätt som avses i 94 § 2 mom. och 95 § 2 mom. i grundlagen. Därför kan beslut om godkännande av avtalet fattas med enkel majoritet och förslaget till lag om ikraftsättande av avtalet behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Avtalet har med andra ord ansetts innehålla bestämmelser som påverkar lagstiftningen och riksdagens budgetmakt (se *GrUU 35/2014 rd*). I utkasten till ett ändringsavtal ska dessa bestämmelser ändras, och dessutom kan ändringen av avtalet, inbegripet den finansiella säkerhetsmekanismen för den fond som ska inrättas vid ESM, anses ha stor betydelse.

4.2 Riksdagens budgetmakt

Grundlagsutskottet har flera gånger ansett att Finlands finansiella åtaganden bör granskas som en helhet för att den begränsning av riksdagens budgetmakt som åtagandena medför ska kunna utredas (*GrUU 55/2017 rd*, *GrUU 3/2012 rd*, *GrUU 25/2011 rd*). Utskottet har betonat behovet att skydda riksdagens budgetmakt (*GrUU 28/2013 rd*). Vad gäller mekanismer som har samband med Europeiska unionens finansiella stabilitet är det etablerat att en relevant konstitutionell fråga enligt grundlagsutskottet är att Finlands finansiella åtaganden ska behandlas som en helhet för att de begränsningar av riksdagens budgetmakt som åtagandena medför ska kunna utredas (se *GrUU 10/2019 rd*, s. 4, *GrUU 55/2017 rd*, *GrUU 25/2011 rd*, s. 3/II, och *GrUU 3/2012 rd*, s. 2/II). I sista hand är det fråga om huruvida finska statens möjligheter att uppfylla sina grundlagsenliga skyldigheter kan äventyras genom åtagandena (*GrUU 3/2013 rd*, *GrUU 5/2011 rd*, s. 4/II, och även *GrUU 52/2014 rd*). Vidare har grundlagsutskottet ansett att det är mycket viktigt att Finlands budgetsuveränitet ska skyddas så effektivt som möjligt (*GrUU 10/2019 rd*, *GrUU 55/2017 rd*, *GrUU 28/2013 rd*, s. 4/II, *GrUU 5/2011 rd*).

För att riksdagens budgetmakt och finansmakt ska kunna säkerställas är det relevant att den gemensamma resolutionsmekanismen ska ha ett omfattande och hundra procentigt investeransvar. Då är det möjligt att minimera behovet att använda medel som finns i resolutionsfonden, och behovet av en eventuell offentlig finansiering (se *GrUU 28/2013 rd*, s. 4–5, och *GrUU 1/2014 rd*, s. 3). När utskottet har bedömt de konstitutionella frågor som gäller Europeiska stabilitetsmekanismen och dess stödinstrument, har utskottet ansett att viktiga faktorer är det totala beloppet av Finlands åtaganden, sannolikheten för att åtagandena realiseras, riksdagens deltagande i beslutsfattandet och konsekvenserna för statens möjligheter att uppfylla sina grundlagsenliga skyldigheter (se *GrUU 55/2017 rd*).

Enligt grundlagsutskottet är det inte med tanke på avtalshelheten och utskottets konstitutionella bedömning av avtalet obetydligt att avtalet omfattar ett arrangemang som gäller övergångsperioden (*GrUU 14/2019 rd*). Ändringarna i ändringsavtalet gäller dock endast de två eller tre sista åren under övergångsperioden så att de extraordinära bidragen ska ingå i den gemensamma bördefördelningen redan under övergångsperioden. Dessutom har de avtalsslutande parterna

skyldighet att under övergångsperioden överföra extraordinära bidrag som insamlats från banksektorn begränsats (enligt beskrivningen i avsnittet Huvudsakligt innehåll) till två steg och enligt rättsakten om insamling av extraordinära bidrag i EU:s resolutionslagstiftning, genom hänsyn till den ursprungliga löptiden för lån som ska beviljas inom ramen för den finansiella säkerhetsmekanismen och genom resolutionsfondens storlek vid datumet för ikraftträdande för den särskilda resolutionsordningen.

I en konstitutionell bedömning av de arrangemang som är föremål för bedömning ligger fokus på vilka konsekvenser arrangemangen under övergångsperioden har för ökningen av Finlands finansiella åtaganden. I samband med deponeringen av godkännandeinstrumentet har Finland avgett följande förklaring: avtalet om den gemensamma resolutionsfonden och EU:s resolutionsförordning ska tolkas så att de för medlemsstaterna inte innebär solidariskt ansvar, inte leder till ändring av ESM-avtalet och i synnerhet inte till förpliktelser att använda offentliga medel på ett sätt som begränsar de avtalsslutande parternas budgetsuveränitet eller fiskaliska ansvar. Efter detta har förhandlingar om ändringar i ESM-avtalet förts, och en gemensam finansiell säkerhetsmekanism för den gemensamma resolutionsfonden ska inrättas i anslutning till ESM. Mekanismen ska dock ske helt inom ramen för den nuvarande kapitalstrukturen för ESM, vilket innebär att Finlands eventuella maximiåtaganden till denna del förblir oförändrade och kommer att vara noga avgränsade och kända.

I ändringsavtalet är artikel 5 det främsta föremålet för ändring. Artikel 5 innehåller bestämmelser om bördefördelning vid utnyttjandet av resolutionsfonden. Ändringsavtalet ska inte ändra ömsesidigheten för de förhandsmedel och delar av fonden som insamlats till fonden. Ändringen ska däremot endast gälla de extraordinära bidrag som betalats av banksektorn, och *alla* avtalsslutande parter skyldighet att överföra sådana bidrag till fonden vid resolution redan under övergångsperioden, dock till ett begränsat belopp såsom ovan och enligt beskrivningen i avsnittet Huvudsakligt innehåll.

Den ändrade artikeln 5 kan betraktas som en buffert som säkerställer riksdagens budgetmakt och finansmakt, eftersom banksektorn i princip finansierar en resolution med förhandsbidrag och extraordinära bidrag. På så sätt ska det vara mer osannolikt att en stat behöver använda offentliga medel vid en resolution, eller så är åtminstone beloppet av finansiering i princip större innan en stat behöver använda offentliga medel.

Till följd av den ändrade artikeln 5 blir Finland i egenskap av avtalsslutande part skyldigt att, redan under övergångsperioden, eventuellt i vissa situationer överföra extraordinära bidrag, som insamlats från banksektorn, för att finansiera en kris i en annan medlemsstat. Underlåtenheten att uppfylla denna skyldighet ska i yttersta fall leda till att Finland, i enlighet med artikel 10 i avtalet, undantas från användningen av de ömsesidiga medel som insamlats till resolutionsfonden. Avtalet innefattar dock inga andra finansiella ersättningsskyldigheter på grund av underlåtenhet att uppfylla den nämnda skyldigheten. Därför kan det anses att en ny skyldighet i sista hand inte ens ur denna synvinkel påverkar riksdagens budgetmakt.

Grundlagsutskottet har understrukt att det, för att riksdagens grundlagsenliga möjligheter att få information och påverka samt riksdagens budgetmakt ska kunna säkerställas, krävs bland annat att beslut om användning av alternativa finansieringskällor ska fattas av alla medlemsstater från fall till fall. Konstitutionellt sett är det bäst att sådana beslut fattas enhälligt (*GrUU 28/2013 rd*). Till denna del ändrar ändringsavtalet inte beslutsfattandet, eftersom resolutionsnämnden redan nu har befogenhet att söka finansiering ur alternativa källor. Det är dock beaktansvärt att, om extraordinära bidrag ingår i den gemensamma bördefördelningen redan under övergångsperioden, kan det i praktiken leda till en situation där banksektorn i Finland i vissa fall är med och

finansierar en resolution i en annan medlemsstat (med extraordinära bidrag) redan under övergångsperioden. De extraordinära bidragen ska med andra ord styras till återbetalning av lån som har beviljats ur alternativa finansieringskällor, oberoende av vilken medlemsstat resolutionen sker i och vem som har beviljat lånet eller stödet.

4.3 Utlåning mellan delar

Grundlagsutskottet har även ställt sig kritiskt till obligatorisk utlåning under övergångsperioden (se *GrUU 1/2014 rd*). I artikel 7.1 (*Tillfällig överföring mellan delar*) i avtalet görs en ändring enligt vilken utlåning mellan delar fortfarande är frivillig på samma sätt som i det gällande avtalet. Till följd av ändringen ska avtalsslutande parter som tar upp lån dock inte längre vara skyldiga att under övergångsperioden överföra extraordinära bidrag till ett belopp som motsvarar lånet till avtalsslutande parter som beviljar lån, i syfte att komplettera sina respektive (nationella) delar (vilket beror på ändringarna av bördefördelningen i artikel 5). Beslutsmekanismerna för lån mellan delar förblir dock oförändrade, dvs. överföringen av medel mellan delar kan endast träda i kraft om inte en enda avtalsslutande part har motsatt sig överföringen i enlighet med artikel 7.

4.4 Kompletterande finansieringsarrangemang för resolutionsfonden

Den *gemensamma* finansiella säkerhetsmekanismen, som ska inrättas för resolutionsfonden i anslutning till ESM, ska vara den allra sista finansieringskällan för en gemensam resolution. Mekanismen ska användas när alla andra källor har sinat och fondens medel är otillräckliga för finansiering av en eller flera resolutionsåtgärder. Ändringen av avtalet har på så sätt även en indirekt konsekvens för de finländska skattebetalarnas ställning, eftersom Finland är en av de medlemsstater som äger stabilitetsmekanismen. Ändringen har dock inga direkta konsekvenser för Finlands samlade åtaganden som är begränsade till landets kapitalandelar i Europeiska stabilitetsmekanismen. Finlands åtaganden förblir oförändrade och är kända och noga avgränsade. Avtalsändringarna ska troligen skjuta upp användningen av den finansiella säkerhetsmekanismen, eftersom de extraordinära bidragen kan utnyttjas i större omfattning under övergångsperioden.

Avtalsändringarna kommer inte att ha direkta konsekvenser för de tidigare överenskomna nationella arrangemangen. Dessa arrangemang gäller medlemsstaternas skyldighet att komplettera de nationella finansieringsdelarna av resolutionsfonden med nationella medel eller att bevilja statsborgen för den egna delen. Ett sådant lånearrangemang gäller nämligen inte artikel 5.1 d i statsfördraget om resolutionsfonden, dvs. lånearrangemanget tillämpas inte vid bryggfinansiering för extraordinära bidrag. Under övergångsperioden tillämpas lånearrangemanget i sista hand, efter att alla andra finansieringsformer inom ramen för den gemensamma resolutionsfonden har använts. Både lånearrangemanget och maximibeloppet i begäran om utlåning mellan delar är noga avgränsade och de anknytande fullmakterna har redan godkänts i riksdagen och är fortfarande i kraft (kompletterande budgetproposition *RP 118/2015 rd* (19.11.2015), *TA2016 28.01.92*). Avtalsändringarna gäller inte dessa lånearrangemang och påverkar därför inte heller till denna del Finlands budgetsuveränitet och riksdagens möjligheter att påverka. De aktuella nationella lånearrangemangen omfattar istället en allmän översynsklausul, enligt vilken arrangemangen ska ses över senast på dagen för den gemensamma finansiella säkerhetsmekanismen. Det innebär eventuellt att de nationella arrangemangen ska slopas när den gemensamma finansiella säkerhetsmekanismen införs.

4.5 Tillämpning och ikraftträdande av ändringsavtalet

Artikel 5.2 i ändringsavtalet innehåller en bestämmelse om fördröjd tillämpning av avtalet. En förutsättning för tillämpning av avtalet är att de avtalsslutande parter som deltar i den gemensamma tillsynsmekanismen och den gemensamma resolutionsmekanismen har fattat ett beslut om att tillräckliga framsteg har gjorts med riskreduceringen, samt att en (enhällig) resolution från ESM-rådet om beviljande av den finansiella säkerhetsmekanismen har trätt i kraft. Institutionerna överlämnar senare i år en bedömning av riskreduceringen inom banksektorn. Därefter fattas ett beslut om huruvida tillräckliga framsteg har gjorts med riskreduceringen, med hänsyn till de villkor som fastställdes för införande och tidigarelagt införande av den gemensamma finansiella säkerhetsmekanismen för den gemensamma resolutionsfonden vid eurotoppmötet den 14 december 2018. I eurotoppmötets uttalande och ändringsavtalet fastslås det inte hur medlemsstaterna i bankunionen ska fatta beslut om riskreduceringen på ett konkret sätt, vilken juridisk form beslutet ska ha och vilken rättslig grund beslutet ska bygga på. I villkoren för tidigarelagt införande fastställs det att ett politiskt beslut om tidigarelagt införande ska fattas utifrån en bedömning av riskreduceringen. Den förklaring som anknyter till ändringsavtalet hänvisar också till ett sådant politiskt beslut som avses i villkoren för den gemensamma tillsynsmekanismen och den gemensamma resolutionsmekanismen. Ett sådant politiskt beslut fattas förmodligen i eurogruppen eller vid eurotoppmötet. Då är det troligt att det krävs att beslut om riskreduceringen fattas enhälligt som vanligt. I enlighet med riksdagens tidigare ståndpunkter har Finland i alla fall redan i förhandlingsskedet understrukt att landet kommer att inta en slutlig ståndpunkt på ändringsavtalet utifrån institutionernas respektive en egen bedömning av riskreduceringen och inte kommer att ratificera ändringsavtalet förrän bedömningarna har gjorts. Klausulen om fördröjd tillämpning av ändringsavtalet begränsar på så sätt inte riksdagens deltagande i beslutsfattandet, eftersom avtalet inte kan tillämpas förrän alla avtalsslutande parter har ratificerat det. Den förklaring som eventuellt undertecknas i anslutning till ändringsavtalet begränsar inte heller Finlands nationella beslut om riskreduceringen eller ratificeringen av avtalet, eftersom förklaringen inte är rättsligt bindande.

4.6 Sammanfattning

Genom ändringsavtalet ändras inte det investeransvar som i princip fullgörs inom ramen för den gemensamma resolutionsmekanismen och inte heller statens möjligheter att uppfylla sina grundlagsenliga skyldigheter. Enligt statsrådets åsikt finns det utifrån en bedömning av riskreduceringen inga grundlagsenliga hinder, som har samband med Finlands suveränitet och riksdagens budgetmakt, för att tidigarelägga införandet av den gemensamma finansiella säkerhetsmekanismen och att ändra statsfördraget på det föreslagna sättet. Grundlagsutskottet har också preliminärt gjort en motsvarande bedömning (*GrUU 14/2019 rd* och *GrUU 5/2020 rd*).

5 Förslagets konsekvenser

Statsfördraget om överföring av och ömsesidighet för bidrag till den gemensamma resolutionsfonden har satts i kraft i Finland genom lag om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i avtalet om överföring av och ömsesidighet för bidrag till den gemensamma resolutionsfonden (1196/2014). Bestämmelser om ikraftsättande av de bestämmelser som omfattas av fördraget och om ikraftträdande av den nämnda lagen finns i statsrådets förordning 88/2015. Ändringsavtalet ska införas på nationell nivå på motsvarande sätt genom lag och förordning. Avtalet förutsätter inga materiella ändringar i den nationella lagstiftningen.

5.1 Ekonomiska konsekvenser

De ändringar som eventuellt görs i avtalet om överföring av och ömsesidighet för bidrag till den gemensamma resolutionsfonden, och de ekonomiska konsekvenserna av ändringarna, gäller i första hand banksektorn i Finland, eftersom banksektorn finansierar den gemensamma resolutionsfonden med bidrag.

Det är svårt att bedöma vilka nettokonsekvenser ändringen av avtalet medför för banksektorn i Finland och dess kunder. Konsekvenserna beror främst på hur ofta den gemensamma resolutionsfonden behöver tillgripas respektive utnyttjas vid en resolution av en finsk bank jämfört med de övriga bankerna inom bankunionen (euroområdet). Genom de föreslagna ändringarna ökar fondens möjlighet att redan under övergångsperioden bidra till att lösa flera på varandra följande eller samtidiga kriser. Dessutom bidrar ändringarna till att minska den direkta negativa kopplingen mellan bank och stat, kopplingen som är ett av bankunionens viktigaste mål.

En bedömning av avtalsändringarnas noggranna konsekvenser i eurobelopp förutsätter antaganden om vilken del (eller delar) av fonden den första resolutionsåtgärd som kräver användning av fonden ska hänföra sig till och till vilket belopp. Först efter detta är det möjligt att bedöma ändringarnas konsekvenser för alla delar samt de extraordinära bidrag som ska tillfalla banksektorn i olika medlemsstater.

Om de finska bankernas ekonomiska ställning bedöms som betydligt bättre än de övriga bankernas ställning inom euroområdet, kan avtalsändringens nettokonsekvenser för banksektorn i Finland bedömas som negativa. Å andra sidan minskar de negativa nettokonsekvenserna åtminstone i viss mån genom det faktum att det till följd av avtalsändringarna finns mer disponibla medel för en resolutionsituation av banksektorn i Finland (som har vuxit under de senaste åren) redan före utgången av övergångsperioden, dvs. före 2024.

Dessutom är det bra att komma ihåg att de föreslagna ändringarna också har avgränsats i tid och inte enbart i belopp. De banker som är medlemmar i bankunionen kommer att ha fullt solidariskt ansvar för finansiering av resolution av banker från och med ingången av 2024. De ändringar som nu är föremål för behandling påskyndar endast i viss omfattning införandet av banksektorns fulla solidariska ansvar de två eller högst tre första åren under övergångsperioden och gör att extraordinära bidrag stegvis kommer att ingå i det solidariska ansvaret.

År 2019 betalade banksektorn i Finland ungefär 216 miljoner euro i förhandsbidrag till resolutionsfonden. I enlighet med artikel 71 i EU:s förordning om den gemensamma resolutionsmekanismen kan de årliga extraordinära bidrag som tillfaller banksektorn i Finland uppgå till högst cirka 650 miljoner euro under 2019.

Hela banksektorn inom bankunionen betalade i sin tur sammanlagt 7,8 miljarder euro i förhandsbidrag till resolutionsfonden. För tillfället uppgår fondens medel till sammanlagt cirka 33 miljarder euro. Det innebär att de årliga extraordinära bidrag som kan tillfalla hela banksektorn inom bankunionen ska uppgå till omkring 23,4 miljarder euro under 2019.

Löptiden för de lån som har tagits upp inom ramen för den finansiella säkerhetsmekanismen är i princip tre år. Utifrån en bedömning av siffrorna för 2019 ska banksektorn i Finland, enligt lagstiftningen, därmed betala högst cirka 1,95 miljarder euro och hela banksektorn inom bankunionen sammanlagt drygt 70 miljarder euro i extraordinära bidrag som tas upp under tre på varandra följande år. Under övergångsperioden är maximibeloppet för finansiering som beviljas inom ramen för den finansiella säkerhetsmekanismen avgränsat till resolutionsfondens storlek.

Dessutom ska det nominella taket för den finansiella säkerhetsmekanismen, som ska inrättas i anslutning till ESM, enligt överenskommelse vara 68 miljarder euro.

Banksektorn i Finland kan med andra ord vara tvungen att betala sammanlagt högst 1,95 miljarder euro i extraordinära bidrag, fördelade på tre år (bedömt utifrån siffrorna för 2019). Beloppet är dock faktiskt mindre, eftersom den finansiering som kan beviljas inom ramen för den finansiella säkerhetsmekanismen är avgränsad till fondens storlek (under övergångsperioden) och visserligen även begränsad till det nominella taket för den finansiella säkerhetsmekanismen. Dessutom överför de avtalsslutande parterna de extraordinära bidragen enligt *pro rata*-fördelningen till den del extraordinära bidrag ska betalas av alla avtalsslutande parter. En eventuell utlåning mellan delar i enlighet med artikel 7 i avtalet ska också bidra till att minska kostnadsbördan till följd av extraordinära bidrag, eftersom förhandsbidragen då kan utnyttjas i större mån. I en krissituation beror den verkliga kostnadsbördan till slut på vilken medlemsstat resolutionen sker i och när samt hur olika delar av fonden används för resolutionen innan den finansiella säkerhetsmekanismen tillgrips.

Ändringen av avtalet har även en indirekt konsekvens för de finländska skattebetalarnas ställning, eftersom Finland är en av de medlemsstater som äger Europeiska stabilitetsmekanismen. Ändringen har dock inga direkta konsekvenser för Finlands samlade åtaganden som är begränsade till landets kapitalandelar i Europeiska stabilitetsmekanismen. Finlands åtaganden förblir oförändrade och är kända och noga avgränsade. Avtalsändringarna ska troligen skjuta upp användningen av den finansiella säkerhetsmekanismen en aning, eftersom de extraordinära bidragen kan utnyttjas i större omfattning än tidigare under övergångsperioden.

6 Nationell behandling och behandling inom Europeiska unionen

6.1 Nationell behandling

Statsrådets utredning (*E 45/2019 rd*) och en fortsatt utredning (*EK 2/2020 rd*) har överlämnats om tidigarelagt införande av den gemensamma finansiella säkerhetsmekanismen och om förhandlingarna om avtalet. Riksdagen har intagit en ståndpunkt på utredningarna i följande utlåtanden:

E 45/2019 rd

EkU, *EkUU 7/2019 rd*

FiU, *FiUU 3/2019 rd*

GrU, *GrUU 14/2019 rd*

StoU, *StoUU 4/2019 rd*, *EÄ 55/2019 rd*

EK 2/2020 rd

EkU, *EkUU 4/2020 rd*

FiU, *FiUU 1/2020 rd*

GrU, *GrUU 5/2020 rd*

StoU, *StoUU 1/2020 rd*

Ståndpunkten i den fortsatta utredningen är förenlig med statsrådets ståndpunkt i denna skrivelse. I utlåtandena om den fortsatta utredningen har utskotten stött statsrådets ståndpunkt och understrukit bland annat att bedömningen av riskreduceringen ska göras på ett noggrant, opartiskt och transparent sätt. Dessutom bör riskreduceringen vara verklig och, med tanke på helheten, tillräcklig (se bland annat *SToU 1/2020 rd*, *FiUU 1/2020 rd*, *EkUU 4/2020 rd*). En bedömning av riskreduceringen inom banksektorn görs senare i år. Statsrådet ger en separat utredning om riskreduceringen utifrån institutionernas riskbedömning i år.

Den 3 mars 2020 sände finansministeriet en begäran om utlåtande om ändringsavtalet och den gemensamma förklaringen till Finlands Bank, Finansinspektionen, Verket för finansiell stabilitet, Finans Finland rf och utrikesministeriet. I begäran bad ministeriet mottagarna uttala sig om avtalet och den gemensamma förklaringen, huruvida det är ändamålsenligt att underteckna avtalet och förklaringen och särskilt huruvida det ovan beskrivna förfarandet för samtidigt undertecknande av avtalet och förklaringen är ändamålsenligt samt huruvida ratificeringen av avtalet beror på resultatet av bedömningen respektive av de nationella bedömningarna av riskreduceringen. Med undantag av utlåtandet från Finans Finland rf stöddes ändringen av avtalet i de utlåtanden som togs emot. Utrikesministeriet föreslog att Finland eventuellt även skulle kunna överväga att avge en egen separat förklaring i ärendet för att på ett tydligt sätt lägga fram egna nationella ramvillkor för godkännande av avtalet. Efter begäran om utlåtande har ordalydelsen i förklaringen dock ändrats och nu tar förklaringen också bättre hänsyn till Finlands ramvillkor för processen. Enligt statsrådet finns det därför inget behov av en egen separat förklaring.

U-skrivelsen har beretts på finansmarknadsavdelningen vid finansministeriet. Skrivelsen behandlas på finansutskottets möte den 14 maj 2020.

6.2 Behandling i Europa

Flera euroländer stöder ändringen av avtalet enligt förslaget, om ett beslut om tidigarelagt införande av den finansiella säkerhetsmekanismen fattas utifrån bedömningen av riskreduceringen.

Eurogruppen hade för avsikt att nå en politisk överenskommelse om innehållet i ändringsavtalet redan den 16 mars 2020, men på grund av coronaviruset har ratificeringen av överenskommelsen skjutits upp. I alla fall kommer överenskommelsen som väntat att ratificeras samtidigt med ESM-ändringsavtalet.

Enligt den ursprungliga preliminära tidsplanen, som hade gjorts upp i eurogruppen, skulle de avtalsslutande parterna underteckna båda ändringsavtalen i vår. Nu finns det ingen närmare fastställd tidpunkt för undertecknandet, men det är möjligt att undertecknandet sker i juni. I den preliminära tidsplanen räcker dock den reserverade tiden för ratificeringsprocessen in i maj 2021.

Europaparlamentet har ingen roll i det aktuella statsfördraget.

7 Ålands behörighet

Ärendet omfattas inte av landskapet Ålands lagstiftningsbehörighet.

8 Statsrådets ståndpunkt

Enligt regeringsprogrammet agerar Finland aktivt för att färdigställa bankunionen, med beaktande av bankernas risknivåer.

Om ett beslut om tidigarelagt införande av den finansiella säkerhetsmekanismen fattas, kan Finland i princip godta att begränsade ändringar samtidigt kan göras i avtalet om överföring av och ömsesidighet för bidrag till den gemensamma resolutionsfonden, för att de extraordinära bidrag som insamlas från banksektorn ska ingå i den gemensamma bördefördelningen samtidigt som den finansiella säkerhetsmekanismen införs, dvs. före utgången av den övergångsperiod som avses i avtalet.

Finland kommer att inta en slutlig ståndpunkt på tidigarelagt införande av den finansiella säkerhetsmekanismen utifrån den bedömning av riskreduceringen som gjorts av europeiska institutioner (kommissionen, resolutionsnämnden, Europeiska centralbanken), och baserat på en egen självständig bedömning av riskreduceringen.