

Innehåll

Förkortningar.....	7
Promemorians huvudsakliga innehåll	9
1 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.....	11
2 Ärendet.....	15
3 Bakgrund till inrättande av en permanent stabilitetsmekanism för euroländerna	17
3.1 Den statsfinansiella krisen i euroområdet	17
3.1.1 Bakomliggande faktorer	17
3.1.2 Stödpaket till förmån för Grekland.....	18
3.1.3 Inrättandet av två stabilitetsmekanismer för euroländerna.....	19
3.1.4 Behovet av att inrätta en permanent stabilitetsmekanism för euroländerna	20
3.1.5 Stödpaket till förmån för Irland och Portugal.....	20
3.1.6 Den fortsatta processen för att inrätta en permanent stabilitetsmekanism för euroländerna.....	21
3.2 Krisstödet funktion.....	22

3.3	Andra åtgärder på europeiskt plan som krisen har föranlett	24
3.4	Sveriges medverkan i krisstöd i Europa	25
4	Nuvarande två stabilitetsmekanismer för euroländerna.....	27
4.1	Europeiska finansiella stabiliseringsfaciliteten (EFSF)	27
4.2	Europeiska finansiella stabiliseringsmekanismen (EFSM)	28
5	Europeiska stabilitetsmekanismen (ESM).....	31
5.1	Europeiska rådets beslut 2011/199/EU om ändring av artikel 136 i EUF-fördraget	31
5.2	ESM-fördraget.....	33
5.2.1	Allmänt	33
5.2.2	Ledningen av ESM	34
5.2.3	Kapital.....	34
5.2.4	Förfarande då stöd prövas och beviljas.....	35
5.2.5	Finansiella instrument	37
5.2.6	Ekonomisk förvaltning.....	37
5.2.7	Icke euroländer som ger stöd jämsides med ESM	37
6	Godkännande av Europeiska rådets beslut om ändring av artikel 136 i EUF-fördraget.....	39
7	Ändring i anslutningslagen	43
8	Ikraftträdande	45
9	Statsfinansiella och andra effekter	47

10	Författningskommentar	49
10.1	Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen	49
	Bilaga – Europeiska rådets beslut 2011/199/EU om ändring av artikel 136 i EUF-fördraget	51

Förkortningar

BNI	bruttonationalinkomst
BNP	bruttonationalprodukt
CAC	Collective Action Clause, klausul för kollektivt agerande
ECB	Europeiska centralbanken
EFSF	Europeiska finansiella stabiliseringsfaciliteten
EFSM	Europeiska finansiella stabiliseringsmekanismen
EMU	Ekonomiska och monetära unionen
ESM	Europeiska stabilitetsmekanismen
ESS	ESM stability support, stabilitetsstöd inom ramen för europeiska stabilitetsmekanismen
EU	Europeiska unionen
EU-fördraget	fördraget om Europeiska unionen

EUF-fördraget	fördraget om Europeiska unionens funktionssätt
EUT	Europeiska unionens officiella tidning
IMF	Internationella valutafonden
PCS	Preferred Creditor Status, prioriterad borgenär
PMSF	Primary market support facility, faciliteten för stöd genom primärmarknaden

Promemorians huvudsakliga innehåll

I promemorian föreslås att Europeiska rådets beslut 2011/199/EU av den 25 mars 2011 om ändring av artikel 136 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt vad gäller en stabilitetsmekanism för de medlemsstater som har euron som valuta ska godkännas av Sverige. Ett sådant godkännande föranleder en ändring av lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen. I promemorian läggs ett förslag till en sådan lagändring fram, vilken föreslås träda i kraft den dag regeringen bestämmer.

Europeiska rådets beslut finns som *bilaga* till denna promemoria.

1 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen

Härigenom föreskrivs att 4 § lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen ska ha följande lydelse.

Lydelse
enligt SFS 2010:1326

Föreslagen lydelse

4 §

De fördrag och andra instrument som avses i 2 och 3 §§ är:

1. fördraget den 25 mars 1957 om upprättandet av Europeiska ekonomiska gemenskapen
2. fördraget den 25 mars 1957 om upprättandet av Europeiska atomenergigemenskapen
3. konventionen den 13 november 1962 om ändring av fördraget om upprättandet av Europeiska ekonomiska gemenskapen i syfte att göra den särskilda ordningen för associering av utomeuropeiska länder och territorier som behandlas i fjärde delen av detta fördrag tillämplig med avseende på Nederländska Antillerna

4. protokollet den 8 april 1965 om Europeiska gemenskapernas immunitet och privilegier

5. fördraget den 22 april 1970 om ändring av vissa budgetbestämmelser i fördragen om upprättandet av Europeiska gemenskaperna och i fördraget om upprättandet av ett gemensamt råd och en gemensam kommission för Europeiska gemenskaperna

6. fördraget den 22 januari 1972 om Konungariket Danmarks, Irlands, Konungariket Norges och Förenade konungariket Storbritannien och Nordirlands anslutning till Europeiska ekonomiska gemenskapen och Europeiska atomenergigemenskapen

7. fördraget den 10 juli 1975 om ändring av vissa bestämmelser i protokollet om Europeiska investeringsbankens stadga

8. fördraget den 22 juli 1975 om ändring av vissa finansiella bestämmelser i fördragen om upprättandet av Europeiska gemenskaperna och i fördraget om upprättandet av ett gemensamt råd och en gemensam kommission för Europeiska gemenskaperna

9. akten den 20 september 1976 om allmänna direkta val av företrädare i församlingen (Europaparlamentet) samt beslutet av Europeiska unionens råd av den 25 juni och den 23 september 2002 om ändring av nämnda akt

10. fördraget den 28 maj 1979 om Hellenska republikens anslutning till Europeiska ekonomiska gemenskapen och Europeiska atomenergigemenskapen

11. fördraget den 13 mars 1984 om ändring av fördragen om upprättandet av Europeiska gemenskaperna i fråga om Grönland

12. fördraget den 12 juni 1985 om Konungariket Spaniens och Portugisiska republikens anslutning till Europeiska ekonomiska gemenskapen och Europeiska atomenergigemenskapen

13. europeiska enhetsakten den 17 och 28 februari 1986

14. fördraget den 7 februari 1992 om Europeiska unionen

15. fördraget den 24 juni 1994 om Konungariket Norges, Republiken Österrikes, Republiken Finlands och Konungariket Sveriges anslutning till Europeiska unionen

16. Amsterdamfördraget den 2 oktober 1997 om ändring av fördraget om Europeiska unionen, fördragen om upprättandet av Europeiska gemenskaperna och vissa akter som hör samman med dem, med förklaring av Sverige enligt artikel K 7.2 och K 7.3 b i fördraget om Europeiska unionen i deras lydelse enligt Amsterdamfördraget

17. Nicefördraget den 26 februari 2001 om ändring av fördraget om Europeiska unionen, fördragen om upprättandet av Europeiska gemenskaperna och vissa akter som hör samman med dem

18. fördraget den 16 april 2003 om Republiken Tjeckiens, Republiken Estlands, Republiken Cyperns, Republiken Lettlands, Republiken Litauens, Republiken Ungerns, Republiken Maltas, Republiken Polens, Republiken Sloveniens och Republiken Slovakiens anslutning till Europeiska unionen

19. fördraget den 25 april 2005 om Republiken Bulgariens och Rumäniens anslutning till Europeiska unionen

20. Lissabonfördraget den 13 december 2007 om ändring av fördraget om Europeiska unionen och fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen

21. protokollet den 23 juni 2010 om ändring av protokollet om övergångsbestämmelser som är fogat till fördraget om Europeiska unionen, fördraget om Europeiska unionens funktionssätt och fördraget om upprättandet av Europeiska atomenergigemenskapen

*22. Europeiska rådets beslut
2011/199/EU av den 25 mars
2011 om ändring av artikel
136 i fördraget om Europeiska
unionens funktionssätt vad
gäller en stabilitetsmekanism
för de medlemsstater som har
euron som valuta*

22. bilagor och protokoll som hör till de fördrag och andra instrument som anges i 1–21.

23. bilagor och protokoll som hör till de fördrag och andra instrument som anges i 1–22.

Denna lag träder i kraft den dag regeringen bestämmer.

2 Ärendet

Enligt artikel 48.6 i fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget) får Europeiska rådet, med enhällighet och efter att ha hört Europaparlamentet och Europeiska kommissionen samt i vissa fall Europeiska centralbanken (ECB), anta ett beslut om ändring av samtliga eller delar av bestämmelserna i tredje delen i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Ett sådant beslut får inte utöka de befogenheter som unionen tilldelas i fördragen, och dess ikraftträdande är beroende av att det efter antagandet godkänns av medlemsstaterna i enlighet med deras respektive konstitutionella bestämmelser.

Vid Europeiska rådets möte den 16 och 17 december 2010 lade den belgiska regeringen i enlighet med artikel 48.6 första stycket i EU-fördraget fram ett förslag om ändring av artikel 136 i EUF-fördraget. Vid mötet enades Europeiska rådet om att fördraget ska ändras och om ett utkast till beslut om ändring av artikel 136 i EUF-fördraget. Fördragsändringen klargör rätten och ramarna för euroområdet medlemsstater att inrätta en stabilitetsmekanism för att trygga den finansiella stabiliteten i euroområdet som helhet. Den europeiska stabilitetsmekanismen (ESM) ska ersätta den europeiska finansiella stabiliseringsmekanismen (EFSM) och den europeiska finansiella stabiliseringsfaciliteten (EFSF) och kunna ge externt finansiellt stöd till euroområdet medlemsstater efter juni 2013. Europeiska rådet beslutade vid sitt möte i december 2010 att i enlighet med det förenklade fördragsändringsförfarandet i artikel 48.6 andra stycket i EU-fördraget höra Europaparlamentet, kommissionen och ECB om förslaget.

Den 15 februari, den 17 mars respektive den 23 mars 2011 lämnade kommissionen, ECB respektive Europaparlamentet positiva yttranden om förslaget.

Den 25 mars 2011 antog Europeiska rådet med enhällighet beslutet 2011/199/EU om ändring av artikel 136 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt vad gäller en stabilitetsmekanism för de medlemsstater som har euron som valuta (EUT L 91, 6.4.2011, s. 1, Celex 32011D0199). Beslutet träder enligt sin lydelse i kraft den 1 januari 2013, förutsatt att samtliga medlemsländer då har godkänt beslutet.

Europeiska rådets beslut föranleder en ändring i lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.

3 Bakgrund till inrättande av en permanent stabilitetsmekanism för euroländerna

3.1 Den statsfinansiella krisen i euroområdet

3.1.1 Bakomliggande faktorer

Världsekonomin har under de senaste åren genomgått den djupaste ekonomiska och finansiella krisen på flera decennier. Viktiga bakomliggande faktorer var kraftiga prisuppgångar på tillgångsmarknader, däribland fastigheter, ett högt risktagande i den finansiella sektorn och framväxten av nya finansiella instrument. En otillräcklig kapitaltäckning i många banker parat med bristfälliga system för reglering och tillsyn av de finansiella marknaderna var andra faktorer. Krisen utvecklades snabbt och fick långtgående konsekvenser. För EU:s del föll bruttonationalprodukten (BNP) med 4,2 procent 2009. Det stora produktionsfallet har lett till en kraftig ökning av arbetslösheten i EU, som 2010 uppgick till 9,6 procent av arbetskraften, en ökning med 2,5 procentenheter jämfört med före krisen.

Krisen har slagit olika mot EU:s medlemsstater. De som liksom Sverige i utgångsläget hade starka offentliga finanser, god

konkurrenskraft och var utan svåra makroekonomiska obalanser har relativt snabbt kunnat återhämta sig. Länder som däremot gick in i krisen med svaga offentliga finanser eller allvarliga makroekonomiska obalanser i form av fastighetsbubblor, ohållbar kreditexpansion eller svag konkurrenskraft har kvarstående problem. Det senare gäller framför allt länder i euroområdet som Grekland, Irland och Portugal.

3.1.2 Stödpaket till förmån för Grekland

I början av 2010 övergick krisförloppet till en statsfinansiell kris i euroområdet. Den utlöstes av att den nyttillträdde grekiska regeringen kring årsskiftet 2009/10 reviderade siffrorna för landets offentliga finanser. De reviderade siffrorna visade på betydligt större underskott och skuld än vad som tidigare varit känt. Detta ledde till ökade räntedifferenser för grekiska statsobligationer jämfört med dem som gäller för tyska statsobligationer, vilka har högt förtroende hos de finansiella marknaderna. Det ledde också till sämre kreditvärdering för Grekland.

Under februari, mars och april 2010 förberedde euroländerna, kommissionen och Europeiska centralbanken (ECB), i samarbete med Internationella valutafonden (IMF), ett omfattande stödpaket till förmån för Grekland. Stödet bedömdes vara nödvändigt eftersom Greklands tillgång till de finansiella marknaderna blev allt mer osäker. Den 23 april begärde Grekland formellt stöd. Den 2 och 8 maj beslutades om bilaterala lån från euroländerna till Grekland på totalt 80 miljarder euro. Lånen samordnas av kommissionen. IMF bidrog med lån på cirka 30 miljarder euro. Lånen är knutna till villkor fastlagda i ett ekonomiskt-politiskt anpassningsprogram som överenskommit med Grekland.

Under 2011 har nya diskussioner om stöd till Grekland förts, med anledning av svårigheter att genomföra det ekonomisk-politiska anpassningsprogrammet och försämrade utsikter för

Grekland att som planlagt kunna återvända till de finansiella marknaderna 2012.

3.1.3 Inrättandet av två stabilitetsmekanismer för euroländerna

Ett motiv till stödpaketet till förmån för Grekland var att undvika en spridning av finansiell oro. Stödpaketet till trots minskade marknadens tilltro till andra euroländers långsiktiga förmåga att komma till rätta med sin skuldproblematik. Räntedifferenserna steg för Irland och Portugal, men i viss mån även för andra länder i euroområdet.

Inför hotet att fler länder skulle förlora sin tillgång till de finansiella marknaderna och att krisen skulle spridas och fördjupas togs vissa exceptionella beslut vid ett extrainkallat möte med rådet (Ekofin) den 9 maj 2010. I samverkan med IMF beslutades att inrätta stabilitetsmekanismer med en total annonserad finansiell kapacitet på 750 miljarder euro. Uppgårelsen bestod av tre komponenter. Den första och största komponenten var Europeiska finansiella stabiliseringsfaciliteten (EFSF) som skulle byggas upp med garantier från euroländerna på 440 miljarder euro. Med stöd av dessa garantier skulle EFSF kunna ta upp lån på de finansiella marknaderna och låna vidare till enskilda euroländer i kris. Den andra komponenten var Europeiska finansiella stabiliseringsmekanismen (EFSM). EFSM garanteras av EU-budgeten. I samband med beslutet om EFSM bedömde kommissionen utrymmet för utlåning genom mekanismen till 60 miljarder euro. Den tredje komponenten i paketet var att IMF annonserade möjlighet till krediter på 250 miljarder euro.

3.1.4 Behovet av att inrätta en permanent stabilitetsmekanism för euroländerna

Eftersom EFSF är temporär aktualiserades frågan om behovet av en permanent finansiell stabilitetsmekanism för euroländerna. Denna fråga hade för övrigt ingått i mandatet för den översyn av EU:s ekonomisk-politiska samordning och styrning som initierades i mars 2010 i form av en expertgrupp under Europeiska rådets ordförande. Gruppen skulle föreslå åtgärder som behövdes för att nå målet om ett förbättrat ramverk för krishantering. I slutrapporten från gruppen i oktober 2010 behandlades emellertid denna delfråga endast översiktligt.

Frågan aktualiserades på nytt vid Europeiska rådets möte i oktober 2010 och man kom då överens om behovet för medlemsstaterna att inrätta en permanent stabilitetsmekanism för att säkra den finansiella stabiliteten i euroområdet som helhet. Europeiska rådets ordförande fick i uppdrag att konsultera medlemsstaterna om en begränsad fördragsändring i detta syfte. Fördragsändringen skulle inte få ändra artikel 125 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget), vilken förbjuder medlemsstaterna och EU att ansvara för eller åta sig förpliktelse för andra medlemsstaters offentliga skuld. Huvuddragen i mekanismen skulle överenskommas till Europeiska rådets möte i december 2010.

Diskussionerna om den permanenta stabilitetsmekanismen fördes mot bakgrund av fortsatt oro på de finansiella marknaderna. Det var fortsatt höga räntedifferenser för statsobligationer från vissa länder som marknaderna uppfattade som svaga. Det var spekulationer om att ytterligare euroländer, utöver Grekland, skulle tvingas begära stöd från de inrättade stabilitetsmekanismerna och IMF.

3.1.5 Stödpaket till förmån för Irland och Portugal

Den 21 november 2010 inkom Irland med en formell ansökan om finansiellt stöd. Ett finansiellt stödpaket omfattande totalt

85 miljarder euro utformades. Paketet består av lån från EFSF, EFSM och IMF om vardera 22,5 miljarder euro samt 17,5 miljarder euro från Irland. Därutöver har utfästelser om bilaterala lån lämnats från Sverige (0,6 miljarder euro), Storbritannien (3,8 miljarder euro) och Danmark (0,4 miljarder euro). Stödet är knutet till villkor fastlagda i ett ekonomisk-politiskt anpassningsprogram som överenskommits med Irland.

Portugal inkom den 7 april 2011 med en ansökan om stöd. Ett finansiellt stödpaket omfattande 78 miljarder euro beslutades i maj 2011 av EU och IMF. Paketet består av lån från EFSF, EFSM och IMF om vardera 26 miljarder euro. Stödet är knutet till villkor fastlagda i ett ekonomisk-politiskt anpassningsprogram som överenskommits med Portugal.

3.1.6 Den fortsatta processen för att inrätta en permanent stabilitetsmekanism för euroländerna

Den 28 november 2010 träffade euroländerna en överenskommelse om en del element i en permanent stabilitetsmekanism. Denna överenskommelse gällde bland annat deltagande av den privata sektorn och att strikt ekonomisk-politisk konditionalitet ska vara förbunden med ett erhållande av stöd. Överenskommelsen gällde även införande av standardiserade klausuler för kollektivt agerande (eng. Collective Action Clauses, CAC) i euroländernas statsobligationer samt att mekanismen ska ha status som prioriterad borgenär (eng. Preferred Creditor Status, PCS). Det senare innebär att mekanismen ska ha företrädesrätt i förhållande till alla andra fordringsägare, utom IMF. CAC är regler i en statsobligation som medger att villkor ändras om en kvalificerad majoritet av innehavarna accepterar det. I frånvaro av en CAC krävs att samtliga innehavare accepterar en ändring.

Vid sitt möte den 16–17 december 2010 enades Europeiska rådet om att EUF-fördraget skulle ändras i syfte att inrätta en permanent stabilitetsmekanism, den europeiska stabilitetsmekanismen (ESM), samt lydelsen av denna fördragsändring.

Det beslutades att den permanenta stabilitetsmekanismen skulle ersätta både EFSF och EFSM från och med juli 2013. Vid mötet beslutades vidare att till mars 2011 avsluta arbetet med utformningen av reglerna kring ESM.

Ett intensivt arbete med utformningen av ESM utfördes under första kvartalet 2011. I enlighet med vad som uttalades vid Europeiska rådets möte i december gavs samtliga medlemsstater möjligheter att delta i arbetet, trots att ESM endast skulle ha euroländerna som parter. Samtliga icke euroländer, inklusive Sverige, valde att delta i arbetet som fördes på såväl politisk nivå som tjänstemannanivå. Vissa viktiga element i diskussionerna om ESM överenskoms vid ett möte mellan euroländernas stats- och regeringschefer den 11 mars 2011. En detaljerad överenskommelse kunde godkännas vid Europeiska rådets möte den 24–25 mars 2011. Då antog också Europeiska rådet beslut 2011/199/EU om ändring av fördraget.

Fram till Europeiska rådets möte 23–24 juni 2011 utfördes ett arbete med att överföra överenskommelsen om ESM till en juridisk text. Detta arbete resulterade i ett fördrag om inrättande av europeiska stabilitetsmekanismen (ESM). Fördraget undertecknades av euroländerna den 11 juli 2011.

3.2 Krisstödet funktion

Det kan vara värt att tydliggöra vilken funktion krisstödet till länder med svåra betalningsbalansproblem har. Det ges i vissa extrema situationer då ett land inte kan klara av sina betalningar. Liksom alla andra låntagare måste ett land som har lånat pengar sköta sina förpliktelser (skuldtjänst) i form av amorteringar, räntor och förfallande lån vid överenskomna tidpunkter. Förutom skuldtjänsten, måste även finansiering klaras till eventuella löpande underskott i de offentliga finanserna.

När ett land förlorar sitt förtroende hos investerare på de finansiella marknaderna kan landet komma i en situation där det inte förmår fullgöra sina förpliktelser enligt ingångna avtal. I en sådan situation finns det risk för betalningsinställelse. IMF har

under lång tid givit finansiellt stöd i sådana situationer men det var länge sedan som en utvecklad ekonomi i Europa behövde vända sig till IMF.

Alternativet till att ge stöd till länder i akut kris vore att dessa länder får klara sig själva. Det kan innebära att ett land får ställa in sina skuldbetalningar eller be sina fordringsägare att ändra lånevillkoren (nedskrivning av skuld, förlängning av löptider, räntenedsättningar m.m.). Detta kan få stora och svårförutsägbara följdverkningar i det finansiella systemet. De nationella finansiella systemen i sådana länder kan drabbas mycket hårt med svåra förtroendeeffekter som följd, något som kan sprida sig till den reala ekonomin. De offentliga finanserna kommer, i frånvaro av externa finansieringskällor, i en mycket svår situation. Behovet av åtstramningar och besparingar i den offentliga välfärden, som sjukvård, skolor och pensioner, kan bli mycket stort och större än vad som lagts fast i de ekonomisk-politiska anpassningsprogram som åtföljt de lån som givits i euroområdet.

När bestämmelser om den ekonomiska och monetära unionen (EMU) infördes genom Maastrichtfördraget som trädde i kraft den 1 november 1993 gjordes valet att inte i den institutionella arkitekturen för EMU innefatta någon finansiell stödmekanism för euroländer. Detta föreföll rationellt eftersom endast ekonomiskt och finansiellt stabila länder skulle kunna kvalificera sig för att införa euron. Man befarade också en risk för att blotta möjligheten till hjälpaktioner skulle minska ländernas eget ansvarstagande för sin ekonomi.

EU:s olika ekonomisk-politiska samordningsförfaranden, i synnerhet stabilitets- och tillväxtpakten, skulle varaktigt säkra att ett euroland inte råkade in i en ohållbar statsfinansiell situation. Att så ändå blev fallet beror till en del på att förfarandena var alltför svaga, men även på den inte förutsedda elimineringen av räntedifferenser mellan euroländernas statsobligationer. De finansiella marknaderna begärde under långt tid inte större ersättning för lån till Grekland än för lån till Tyskland. Därmed kunde finansiering av underskott i de

offentliga finanserna företas till ett lågt pris. Till detta kan läggas att i Greklands fall gav den ekonomiska statistiken under lång tid allvarligt missledande information om den statsfinansiella situationen.

3.3 Andra åtgärder på europeiskt plan som krisen har föranlett

Den ekonomiska och finansiella krisen utsatte EU och euroområdet, i likhet med andra regioner och länder i världen, för extrema påfrestningar. Krisen har föranlett en hel rad åtgärder på europeiskt plan, av vilka inrättandet av stabilitetsmekanismer är en. För att sätta stabilitetsmekanismer i ett större sammanhang redovisas här några andra centrala element i EU:s krisbekämpning.

En samordnad hållning bland medlemsstaterna intogs när det gällde lämplig finanspolitisk stimulans. Under det svenska EU-ordförandeskapet 2009 diskuterades en exitstrategi, det vill säga på vilket sätt länderna skulle dra tillbaka sin stimulanspolitik.

En rad åtgärder vidtogs för att värna banksystemen, förbättra tillsynen samt förutse och förebygga risker i den finansiella sektorn.

En omfattande översyn av EU:s ekonomisk-politiska styrning och samordning har genomförts under 2010 och våren 2011. Översynen har resulterat i ett omfattande lagstiftningspaket med sex rättsakter om ekonomisk-politisk samordning, som är under behandling i rådet och Europaparlamentet. Viktiga delar i paketet gäller en förstärkning av befintliga förfaranden, framförallt stabilitets- och tillväxtpakten. I paketet ingår ett nytt förfarande gällande makroekonomiska obalanser. Det syftar till att förebygga och korrigera obalanser i form av exempelvis fallande konkurrenskraft, ohållbar kreditexpansion eller ökning i tillgångspriser. Den ekonomiska krisen har gjort tydligt att sådana obalanser måste korrigeras i tid, annars kan de leda till akuta kriser. Erfarenheten visar att det inte går att förlita sig på

att marknaden i tid reagerar på eventuella obalanser. Reaktionen kan i stället komma sent och vara så kraftig att stöd kan behövas som mildrar marknadseffekten. Ett annat nytt förfarande överenskoms i juni 2010, nämligen den europeiska terminen. Det är en granskningscykel av medlemsstaternas finans- och strukturpolitik som syftar till att den europeiska dimensionen i ett tidigare skede än förut ska komma in i den nationella ekonomiska politiken. Vidare har euroländerna och vissa icke euroländer i samband med Europeiska rådets möte i mars 2011 enats om den så kallade Europluspakten, som ska utgöra ett kvalitativt nytt steg i den ekonomisk-politiska samordningen. Inom ramen för pakten ska deltagande länder göra åtaganden i sin nationella ekonomiska politik för att nå vissa gemensamma mål, bland annat om konkurrenskraft och hållbara offentliga finanser.

ECB har, utöver en expansiv penningpolitik, vidtagit åtgärder av icke konventionellt slag. Dessa åtgärder innefattar köp av statsobligationer på andrahandsmarknaden och lättnader i säkerhetskraven för finansiella institutioners upplåning i ECB.

En reformering av EU:s samordningsinstrument har ansetts vara nödvändig men inte tillräcklig för att hantera den akuta krisen. Det har således också bedömts att det på permanent basis behövs instrument för att hantera kriser i betalningsbalansen i länder inom euroområdet.

3.4 Sveriges medverkan i krisstöd i Europa

Sverige har bidragit med finansiellt stöd för att säkra den finansiella stabiliteten i EU och euroområdet på olika sätt: genom EFSM, bilateralt, genom IMF samt genom stöd till medlemsstater med nationell valuta.

I rådet har Sverige, liksom övriga medlemsstater i EU, medverkat till beslut om stöd genom EFSM. EFSM har hittills lämnat lån till Irland (22,5 miljarder euro) och Portugal (26 miljarder euro). Sveriges andel av stödet från EFSM är

densamma som Sveriges andel av finansieringen av en utgiftsökning i EU:s budget, det vill säga cirka 3 procent.

Sverige har även lämnat bilaterala lån. Till Irland har Sverige gjort en utfästelse om att låna ut 600 miljoner euro. Sverige har ställt ut ett lån om 720 miljoner euro till Lettland. Lettland har dock ännu inte begärt utbetalning av lånet. Därutöver har Sverige lämnat ettilateralt lån till Island på 495 miljoner euro, varav halva beloppet hittills har utbetalats.

Vidare har Sverige lämnat finansiering genom IMF. IMF har lämnat lån till Grekland, Irland och Portugal. Polen har beviljats ett förebyggande stöd i form av en kreditlina. En kreditlina innebär att en medlemsstat får en utfästelse om lån som kan utbetalas vid behov, och den kan sägas utgöra ett förebyggande stöd. Sveriges andel av IMF:s finansiering kan uppskattas till Sveriges kvotandel i IMF:s kapital, det vill säga 1,1 procent.

Sverige har slutligen också medverkat i finansiellt stöd genom EU:s betalningsbalansstöd till medlemsstater med nationell valuta. Under den senaste ekonomiska krisen har genom denna facilitet stöd lämnats till Ungern, Rumänien och Lettland. Sveriges andel av denna garanti fungerar på samma sätt som för EFSM och uppgår således till cirka 3 procent. Dessa tre länder har också erhållit stöd från IMF.

4 Nuvarande två stabilitetsmekanismer för euroländerna

4.1 Europeiska finansiella stabiliseringsfaciliteten (EFSF)

Europeiska finansiella stabiliseringsfaciliteten (EFSF) inrättades efter en överenskommelse mellan euroländerna den 9–10 maj 2010. EFSF är ett aktiebolag registrerat i Luxemburg, med en bolagsordning daterad den 7 juni 2010. EFSF regleras vidare genom ett mellanstatligt avtal med euroländerna och EFSF som parter. Avtalet undertecknades den 7 juni 2010 och EFSF blev operativt den 4 augusti 2010. EFSF är temporär och ska avvecklas snarast möjligt efter den 30 juni 2013 och ska inte ingå några nya finansiella åtaganden efter detta datum.

EFSF:s mål är att underlätta eller ge finansiering till euroländer i finansiella svårigheter och som har kommit överens om ekonomisk-politisk konditionalitet med Europeiska kommissionen.

Det från början enda finansiella instrumentet som EFSF kunde använda för att ge stöd var lån. Lån kan ges efter begäran av det land som vill ha stöd. Lån måste godkännas av samtliga euroländer. Samverkan med Internationella valutafonden (IMF) förutses. I mars 2011 överenskoms en utökning avseende

finansiella instrument som EFSF kan använda för att ge stöd. EFSF ska undantagsvis kunna ge stöd också genom köp av obligationer på primärmarknaden, det vill säga direktköp.

EFSF baseras på garantier från euroländerna på 440 miljarder euro. Garantiramen ska enligt överenskommelse i juni 2011 höjas till 780 miljarder euro, så att den från början annonserade utlåningskapaciteten på 440 miljarder euro kan uppnås. Med stöd av dessa garantier kan EFSF ta upp finansiering på de finansiella marknaderna.

EFSF har högsta kreditbetyg (AAA, Aaa) hos alla de tre ledande kreditvärderingsinstituterna. För att få högsta kreditbetyg visade det sig emellertid vara nödvändigt för EFSF att göra vissa finansiella dispositioner (kontantreserver), som säkrar EFSF:s kapacitet att vid varje tillfälle fullgöra sina betalningar. Detta behövdes eftersom endast sex av euroländerna har högsta kreditbetyg. Garantier från de övriga euroländerna, som har lägre kreditbetyg, kunde inte ligga till grund för högsta kreditvärdering för EFSF. Av detta skäl var EFSF:s faktiska utlåningskapacitet inte 440 miljarder euro utan endast cirka 220–250 miljarder euro.

EFSF är således ett temporärt arrangemang. Det är inte en självständig institution eftersom viktiga beslut fattas av ett externt organ, Eurogruppen som består av euroländernas finansministrar, med enhällighet som beslutsregel.

EFSF har använts för lån till Irland (22,5 miljarder euro) och Portugal (26 miljarder euro).

4.2 Europeiska finansiella stabiliseringsmekanismen (EFSM)

Den europeiska finansiella stabiliseringsmekanismen (EFSM) överenskoms samtidigt som EFSF. Den regleras av rådets förordning (EU) nr 407/2010 av den 11 maj 2010 om inrättandet av en europeisk finansiell stabiliseringsmekanism (EUT L 118, 12.5.2010, s. 1, Celex 32010R0407). Förordningen har antagits

med artikel 122.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) som rättslig grund. Den artikeln föreskriver att ekonomiskt bistånd från unionen kan beviljas en medlemsstat som har svårigheter eller allvarligt hotas av stora svårigheter till följd av osedvanliga händelser utanför dess kontroll. Det har debatterats huruvida denna artikel kan utgöra grund för inrättandet av ett krisstöd för euroländerna.

EFSM har EU-budgeten som garanti och bygger således på betalningsförpliktelser till EU-budgeten (egna medel) från samtliga 27 medlemsstater. I det fall att betalningar på EFSM-lån inte skulle fullgöras är det EU-budgeten, och därmed i slutändan medlemsländernas EU-avgifter, som kommer att belastas med kostnaden. Utlåningsmöjligheterna i EFSM begränsas av egna medelstaket. Egna medelstaket, som för närvarande uppgår till 1,23 procent av EU:s bruttonationalinkomst (BNI), är maximalt vad kommissionen kan kräva in i EU-avgifter från medlemsländerna. Utgifterna från EU-budgeten lämnar en marginal upp till egna medelstaket vilken kunde användas till garantier för EFSM:s åtaganden. EFSM begränsas således av tillgängligt utrymme under egna medelstaket. I samband med beslutet om EFSM bedömde kommissionen utrymmet för utlåning genom mekanismen till 60 miljarder euro.

EFSM är uppbyggt på samma sätt som betalningsbalansstödet för icke euroländer¹, vilket fortsätter att existera. Det innebär att Europeiska kommissionen, med medlemsstaternas betalningsåtaganden som bas, lånar upp pengar på de finansiella marknaderna och sedan lånar vidare till den medlemsstat som bedöms behöva stöd.

¹ Till skillnad från vad som gäller för euroländerna, finns för medlemsstater med nationell valuta sedan länge en möjlighet till stöd i krissituationer, nämligen betalningsbalansstöd enligt artikel 143 i EUF-fördraget. Närmare regler om detta stöd finns i rådets förordning (EG) nr 332/2002 av den 18 februari 2002 om upprättandet av ett system för medelfristigt ekonomiskt stöd till medlemsstaters betalningsbalans (EGT L 53, 23.2.2002, s. 1, Celex 32002R0332). Där anges en beloppsram på 50 miljarder euro för den totala stocken utestående lån. Under den senaste ekonomiska krisen har betalningsbalansstöd beviljats till Lettland, Rumänien och Ungern.

Samtliga medlemsstater är berättigade till EFSM-stöd, men EFSM tillskapades särskilt för att svara mot behoven i euroländer. Stöd beslutas med kvalificerad majoritet i rådet.

Stöd från EFSM kan utgå i form av lån men även som en kreditlina.

Stark ekonomisk-politisk konditionalitet ska gälla. I praktiken förhandlas ett ekonomisk-politiskt anpassningsprogram fram gemensamt av kommissionen, IMF och ECB med den berörda medlemsstaten, så att ett enda program gäller för stödet från IMF, EFSF och EFSM.

Det beslutades av Europeiska rådet i december 2010 att EFSM ska ersättas av ESM då den är på plats, det vill säga den 1 juli 2013.

EFSM har använts för lån till Irland (22,5 miljarder euro) och Portugal (26 miljarder euro).

5 Europeiska stabilitetsmekanismen (ESM)

Bestämmelserna om Europeiska stabilitetsmekanismen (ESM) finns i

– Europeiska rådets beslut 2011/199/EU om ändring av artikel 136 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt vad gäller en stabilitetsmekanism för de medlemsstater som har euron som valuta, och

– fördraget om inrättande av europeiska stabilitetsmekanismen (ESM), förkortat ESM-fördraget.²

Dessutom finns en text med rubriken Villkoren för den europeiska stabilitetsmekanismen, vilken godkändes av Europeiska rådet i mars 2011 (se slutsatserna, annex II).

5.1 Europeiska rådets beslut 2011/199/EU om ändring av artikel 136 i EUF-fördraget

Basen för hela arbetet med reglerna för ESM har varit den överenskomna texten för ändring i artikel 136 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget).

I EUF-fördraget, tredje delen, avdelning VIII, kapitel 4, artiklarna 136–138 finns särskilda bestämmelser för de medlemsstater som har euron som valuta. I artikel 136 fastställs att euroländerna kan anta åtgärder för att stärka samordningen

² ESM-fördraget undertecknades av euroländerna den 11 juli 2011. Det finns publicerat på Eurogruppens webbsida.

och övervakningen av dessa staters budgetdisciplin, utarbeta riktlinjer för den ekonomiska politiken och se till att dessa överensstämmer med de riktlinjer som har antagits för hela unionen samt se till att de övervakas.

I Europeiska rådets beslut 2011/199/EU i mars 2011 anges att en ny punkt ska läggas till i artikel 136 i EUF-fördraget med följande lydelse:

”3. De medlemsstater som har euron som valuta får inrätta en stabilitetsmekanism som ska aktiveras om det är oundgängligt för att trygga stabiliteten i euroområdet som helhet. Beviljande av varje erforderligt finansiellt stöd inom ramen för mekanismen kommer att vara föremål för strikta villkor.”

Denna bestämmelse klargör att de medlemsstater som har euron som valuta får inrätta en stabilitetsmekanism. Det är således fråga om ett mellanstatligt arrangemang. Fördragstexten tilldelar inte EU några nya befogenheter.

Mekanismen ska aktiveras om det är oundgängligt för att trygga stabiliteten i euroområdet som helhet. ESM begränsas således till exceptionella situationer och ska ha karaktären av sista utväg. Det ska vidare vara frågan om euroområdet som helhet. Detta rekvisit säger att en finansiell kris som är begränsad till ett enda land och som inte har följdverkningar utanför detta land knappast kan komma i fråga för stöd.

Den andra meningen i fördragstexten talar om konditionalitet; att strikta villkor ska gälla för varje stöd. Detta följer den modell som gäller för Internationella valutafondens (IMF:s) lån till länder. Lånen ges som ett stöd för att landet i fråga ska få tid på sig att med egna insatser återupprätta förtroendet för sin ekonomi. ESM kan således inte ge finansiellt stöd utan att ställa strikta villkor.

Fördragstexten innebär betydande begränsningar för när och hur finansiellt stöd kan ges. Samtidigt klargör fördragstexten rätten för euroländerna att inrätta en mekanism för finansiellt stöd.

5.2 ESM-fördraget

Fördraget om inrättande av europeiska stabilitetsmekanismen (ESM), förkortat ESM-fördraget, innehåller de detaljerade reglerna om mekanismen. Huvuddragen i ESM-fördraget framgår av de följande avsnitten 5.2.1–5.2.7.

5.2.1 Allmänt

ESM-fördraget som överenskoms i juni 2011 ska ingås mellan medlemsstaterna i euroområdet. ESM ska ersätta den europeiska finansiella stabiliseringsmekanismen (EFSM) och den europeiska finansiella stabiliseringsfaciliteten (EFSF) och kunna ge externt finansiellt stöd till euroområdets medlemsstater efter juni 2013.

Genom ESM-fördraget inrättas ESM som blir en internationell finansiell institution. Dess säte ska finnas i Luxemburg.

Medlemmar i ESM är de medlemsstater i EU som har euron som valuta. När en medlemsstat inför euron kommer den som konsekvens därav att bli medlem i ESM med fullständiga rättigheter och skyldigheter.

ESM ska samarbeta mycket nära med IMF och söka medverka av IMF finansiellt och tekniskt när stöd lämnas.

Syftet med ESM är att ge finansiellt stöd till euroländer om det är oundgängligt för att trygga den finansiella stabiliteten i euroområdet som helhet. Stöd ska ges under strikt ekonomisk-politisk konditionalitet. Stöd kan ges till medlemmar i ESM, det vill säga euroländer, som har eller hotas av allvarliga finansieringsproblem. För detta syfte har ESM rätt att ta upp finansiering på de finansiella marknaderna.

ESM ska ha status som prioriterad borgenär (eng. Preferred Creditor Status, PCS) på liknande sätt som IMF, och dess lån ska endast vara lägre prioriterade än de lån som IMF har givit. Om ESM ger stöd som följer på ett stödprogram som existerade redan då ESM-fördraget undertecknades ska PCS inte gälla.

Detta avser eventualiteten att pågående stödprogram för Grekland, Irland eller Portugal skulle föras vidare av ESM.

5.2.2 Ledningen av ESM

ESM-rådet ska vara ESM:s högsta beslutande organ. Det ska bestå av finansministrarna i euroområdet medlemsstater. Kommissionsledamoten med ansvar för ekonomiska och monetära frågor samt Europeiska centralbankens (ECB:s) ordförande får delta i mötena som observatörer. En ordförande ska utses för två år. Ordföranden kan antingen vara ordföranden i Eurogruppen eller någon av medlemmarna i ESM-rådet.

Under ESM-rådet finns en styrelse och en verkställande direktör.

ESM-rådet ska fatta en rad beslut med ömsesidig överenskommelse, vilket innebär enhällighet. En nedlagd röst hindrar dock inte att ett beslut antas. Bland beslut som måste fattas med denna beslutsregel märks beslut rörande kapital, om att ge stöd, ekonomisk-politiska villkor för stöd, prissättning, listan över finansiella stödinstrument samt anpassningar av utlåningskapaciteten.

Vissa andra beslut kan fattas med kvalificerad majoritet, för vilket krävs 80 procent av de avgivna rösterna. Röstetalet för en medlem motsvarar dess andel av ESM:s kapital. Bland beslut som kan tas med denna beslutsregel märks val av ordförande och vice ordförande samt tillsättande av verkställande direktör.

5.2.3 Kapital

ESM:s kapital ska inledningsvis uppgå till 700 miljarder euro, uppdelat på 7 miljoner aktier om 100 000 euro per aktie. Kapitalet fördelas på basen av ECB:s fördelningsnyckel, vilken byggs upp till lika delar av andel i befolkning respektive bruttonationalprodukt (BNP). Under en övergångsperiod kommer dock ESM:s kapitalnyckel att vara något modifierad, så

att euroområdet mindre rika länder med en BNP per capita under 75 procent av genomsnittet för EU under tolv år räknat från deras anslutning till euroområdet ska omfattas av en korrigering. Korrigeringen innebär att de får räkna en större vikt för sin BNP-andel. Detta ger en reducerad kapitalinsats för dessa medlemmar.

Kapitalet ska fördelas på 80 miljarder euro i inbetalt kapital och 620 miljarder euro i garantikapital (infordringsbart kapital). Det inbetalda kapitalet ska betalas i fem lika stora årliga delbetalningar.

Garantikapital ska helt eller delvis inbetalas på anmodan, efter beslut med enkel majoritet av styrelsen i fall det behövs för att täcka förluster. Även den verkställande direktören kan i vissa fall begära inbetalning av garantikapital.

Medlemmarnas åtaganden gentemot ESM är under alla omständigheter begränsade till deras respektive andel av ESM:s kapital.

Aktierna i ESM får inte överlåtas fritt.

5.2.4 Förfarande då stöd prövas och beviljas

Stöd kan ges efter en formell begäran av en medlem. En sådan begäran ska följas av en analys av Europeiska kommissionen, i samarbete med ECB och om möjligt IMF, av huruvida en risk för stabiliteten i euroområdet som helhet existerar och av en noggrann skuldållbarhetsanalys samt analys av finansieringsbehoven. Om ett principbeslut tas om att ge stöd ska kommissionen, tillsammans med ECB och närhelst möjligt IMF, förhandla fram ett ekonomisk-politiskt anpassningsprogram med den berörda medlemsstaten. Detta program ska redovisas i ett samförståndsavtal (eng. Memorandum of Understanding, MoU), vars innehåll ska stå i överensstämmelse med beslut och rekommendationer i EU:s ekonomisk-politiska samordningsförfaranden. Beslut om stöd tas av ESM-rådet med ömsesidig överenskommelse, vilket innebär att vart och ett av euroländerna har vetorätt. Efterlevnaden av programmet ska löpande

kontrolleras och utbetalningar av stöd ska vara beroende av att programmet följs.

Den privata sektorn förväntas i lämplig och rimlig form delta i stödaktioner efter prövning från fall till fall. Regler och villkor om detta har tillkommit i syfte att begränsa den offentliga sektorns finansiella åtaganden. Beroende på utfallet av skuldållbarhetsanalysen, kan det land som begär stöd åläggas att ta initiativ i förhållande till sina privata fordringsägare. Om det bedöms realistiskt att ett makroekonomiskt anpassningsprogram kan återställa den offentliga skulden till en hållbar nivå, ska landet som söker stöd ta initiativ som syftar till att uppmuntra privata fordringsägare att upprätthålla sina engagemang. I fall då den nämnda analysen visar på att skuldållbarhet inte på ett realistiskt sätt kan nås, kan det bli fråga om att i god tro förhandla fram en direkt medverkan från privata fordringsägare. Detta kan gälla en omstrukturering av skulder, inklusive nedskrivning av skulder. En skuldstrukturering ska ske genom förhandlingar med fordringsägarna och bygga på principer om proportionalitet, öppenhet, rättvisa och samordning över nationsgränser.

Euroländernas statsobligationer som ges ut efter den 30 juni 2013 ska ha standardiserade och identiska klausuler om kollektivt agerande (eng. Collective Action Clauses, CAC). En sådan klausul innebär att villkoren i en statsobligation kan ändras utan att samtliga obligationsinnehavare godkänner ändringen. En kvalificerad majoritet räcker, och denna majoritet kan uppgå till exempelvis 70–80 procent. Regler och villkor för dessa CAC:s kommer att preciseras genom ett arbete som ska utföras fram till slutet av 2011. Införandet av CAC motiveras av att det ska bli lättare att vid behov åstadkomma en skuldstrukturering i ordnade former; det ska däremot i sig inte påverka sannolikheten för en skuldstrukturering.

5.2.5 Finansiella instrument

ESM kommer initialt att ha två slag av finansiella instrument för att lämna stöd. Det huvudsakliga instrumentet kommer att vara lån, så kallat stabilitetsstöd inom ramen för europeiska stabilitetsmekanismen (eng. ESM stability support, ESS). Sådana lån kan ges på kort eller medellång sikt. Priset (räntan) ska bestå av tre komponenter: ESM:s finansieringskostnad, ett påslag på 200 baspunkter samt ett ytterligare påslag på 100 baspunkter för lån som är utestående efter tre år. För lån med fast ränta ska särskilda regler gälla.

Det andra instrumentet är den så kallade faciliteten för stöd genom primärmarknaden (eng. Primary market support facility, PMSF). Undantagsvis ska ESM genom denna facilitet kunna köpa statsobligationer direkt av det berörda landet.

ESM-rådet kan med ömsesidig överenskommelse göra ändringar i listan på finansiella stödinstrument.

ESM:s utlåningskapacitet har politiskt överenskommit till 500 miljarder euro. I ESM-fördraget anges ett tak på detta belopp. Utlåningskapaciteten ska ses över vart femte år.

5.2.6 Ekonomisk förvaltning

ESM ska bedriva en försiktig politik för investering av sina finansiella tillgångar, så att högsta kreditvärdighet bevaras.

Så länge ESM inte har utestående lån till medlemmar ska avkastning på inbetalt kapital betalas ut som utdelning.

Eventuella förluster ska först täckas av reserver. Därefter ska inbetalt kapital tas i anspråk. Slutligen, om det behövs, ska ett lämpligt belopp av garantikapital infordras.

5.2.7 Icke euroländer som ger stöd jämsides med ESM

Medlemsstater utanför euroområdet ska kunna delta i finansiella stödoperationer jämsides med ESM, från fall till fall. Detta

motsvarar den modell som gäller för stödet till Irland. I sådana fall ska det berörda icke eurolandet ha rätt att delta som observatör i relevanta möten i ESM-rådet och styrelsen när stöd beslutas och övervakas. Vidare ska det berörda icke eurolandet i sådana fall få tillgång till all information i rätt tid och vederbörligen rådfrågas.

När det gäller fordringsägarstatus, kommer euroländerna att stödja att icke euroländer som ger bilaterala lån jämsides med ESM ska ha likvärdig status som fordringsägare som ESM avseende lån av detta slag.

6 Godkännande av Europeiska rådets beslut om ändring av artikel 136 i EUF-fördraget

Förslag: Riksdagen godkänner Europeiska rådets beslut 2011/199/EU av den 25 mars 2011 om ändring av artikel 136 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt vad gäller en stabilitetsmekanism för de medlemsstater som har euron som valuta.

Skälen för förslaget: Det är ett nationellt ansvar att föra en ekonomisk politik som säkrar en hållbar ekonomisk utveckling. Varje medlemsstat i EU är ansvarig för sina offentliga finanser. Den ekonomiska och finansiella krisen har med all tydlighet visat på vikten av att ha starka offentliga finanser.

När ett euroland inte vill eller förmår leva upp till detta ansvar finns vissa förfaranden på EU-nivå som ska påverka ett land att föra en ansvarsfull politik. Det viktigaste instrumentet är stabilitets- och tillväxtpakten och då i synnerhet förfarandet vid alltför stora underskott. Pakten har emellertid inte tillämpats på ett tillfredsställande sätt. Möjligheterna till sanktioner (särskilt böter och räntelösa depositioner) har aldrig använts, fastän flera länder under många år befunnit sig i förfarandet och underlåtit att genomföra rådets rekommendationer.

Reformeringen av EU:s övervakningsförfaranden är av utomordentlig betydelse för EU:s krishantering.

Framtida kriser av det slag som förekommit 2010 och 2011 kan emellertid inte uteslutas, trots de förebyggande åtgärder som vidtagits. Om det inte finns instrument för att hantera eventuella framtida kriser i euroområdet kan följderna bli svåra för den finansiella stabiliteten och för tillväxten och sysselsättningen i hela EU. Det finns därför ett behov av att inrätta en permanent stabilitetsmekanism för euroområdet.

Det har blivit tydligt att rättslig klarhet om en sådan permanent stabilitetsmekanism måste etableras för att den ska bli acceptabel för samtliga medlemsstater. En fördragsändring är nödvändig för att nå denna klarhet.

Det är lämpligt att fördragsändringen görs genom ett tillägg av en ny punkt i artikel 136 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget), eftersom denna artikel gäller enbart euroländerna. Ändringen avser en bestämmelse i tredje delen i EUF-fördraget och den innebär inte någon överföring av befogenheter till EU och kan därmed hanteras inom ramen för det förenklade fördragsändringsförfarandet i artikel 48.6 i fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget).

Fördragsändringen påverkar inte artikel 125 i EUF-fördraget. Enligt denna artikel ska inte unionen och dess medlemsstater ansvara för eller åta sig förpliktelser som har ingåtts av centrala, regionala, lokala eller andra myndigheter, andra offentligrättsliga organ eller offentliga företag i en medlemsstat. Det handlar om en central princip som innebär att varje medlemsstat i EU själv ska ansvara för sina offentliga finanser. En utveckling mot ömsesidigt ansvar för de offentliga finanserna är inte önskvärd.

Fördragsändringen innebär vissa väsentliga begränsningar avseende förutsättningarna för att lämna stöd och villkoren för ett sådant stöd.

Beviljandet av varje stöd inom ramen för ESM kommer för det första att vara föremål för strikta villkor. Detta uttrycker stödets karaktär av att vara en temporär hjälp att ställa om den ekonomiska politiken så att förtroende kan återvinnas. Detta är viktigt eftersom ett system som möjliggör långvariga transfereringar mellan medlemsstaterna inte är önskvärt.

För det andra ska mekanismen bara få aktiveras om det är oundgängligt för att trygga den finansiella stabiliteten i euroområdet som helhet. Rekvisitetet oundgängligt betyder att stöd ska ges först då andra vägar att hantera situationen har prövats. Det är viktigt att det finns kvar kraftfulla incitament för den berörda medlemsstaten att själv ta ansvar för sina problem och ta beslut om nödvändiga budgetförstärkningar och ekonomiska reformer. Kravet på att stabiliteten i euroområdet som helhet ska tryggas innebär att kriser som bedöms vara begränsade till ett enda land, utan följdverkningar utanför det, inte kan komma ifråga för stödåtgärder.

Dessa begränsningar bör anses som positiva och väsentliga. De minskar risken för överdrivet risktagande (eng. moral hazard). De ska också säkra att principen om varje medlemsstats eget ansvar för sina offentliga finanser upprätthålls.

Eftersom Europeiska rådets beslut 2011/199/EU förutsätter ändringar i lag, ska riksdagen enligt 10 kap. 3 § regeringsformen godkänna beslutet. Det finns goda skäl för Sverige att godkänna Europeiska rådets beslut. Det föreslås därför att riksdagen godkänner beslutet.

7 Ändring i anslutningslagen

Förslag: Anslutningslagen ändras genom att Europeiska rådets beslut 2011/199/EU av den 25 mars 2011 om ändring av artikel 136 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt vad gäller en stabilitetsmekanism för de medlemsstater som har euron som valuta införs i förteckningen i lagen över de grundläggande fördragen.

Skälen för förslaget: I Sverige tillämpas den principen att ett internationellt avtal som Sverige har tillträtt inte omedelbart blir en del av den svenska rätten, utan på ett eller annat sätt måste införlivas med svensk rätt för att bli gällande inför svenska domstolar och andra myndigheter (SOU 1974:100 s. 44). En sådan metod är inkorporering. Inkorporering innebär att det i lag eller en annan författning anges att det internationella avtalet eller delar av det ska gälla i Sverige. Detta innebär i sin tur att avtalsbestämmelserna, utan att omarbetas, överförs till svensk rätt och blir direkt tillämpliga som svensk författningstext. En annan metod är transformering. Denna metod innebär att det internationella avtalet eller delar av det omarbetas till svensk författningstext.

Mot bakgrund av detta dualistiska synsätt i Sverige på förhållandet mellan svensk rätt och traktaträtt ansågs det krävas någon form av nationell lagstiftning för att 1994 års anslutningsfördrag skulle kunna införlivas med svensk rätt (prop. 1994/95:19, del 1, s. 500). Övergripande bestämmelser om Sveriges anslutning till EU har därför tagits in i lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska

unionen, den så kallade anslutningslagen. I anslutningslagen föreskrivs att anslutningsfördraget och de grundläggande fördragen m.m. gäller här i landet med den verkan som följer av fördragen (2 §). Vidare föreskrivs i 3 § att unionens beslut gäller här i landet i den omfattning och med den verkan som följer av bland annat de fördrag som anges i 4 §. I 3 § kommer således överlåtelsen av beslutanderätt till unionen till uttryck. I 4 § räknas de fördrag och andra instrument upp som avses i 2 och 3 §§. Europeiska rådets beslut 2011/199/EU förutsätter att beslutet införs i förteckningen över de grundläggande fördragen m.m. i 4 §. Detta innebär att beslutet införlivas med svensk rätt och blir gällande här i landet. Det bör framhållas att lagändringen närmast är av redaktionell karaktär och att Europeiska rådets beslut inte förutsätter någon överlåtelse av beslutanderätt till EU.

8 Ikraftträdande

Förslag: Ändringen i anslutningslagen träder i kraft den dag regeringen bestämmer.

Skälen för förslaget: Den lagändring som är föranledd av Europeiska rådets beslut 2011/199/EU ska träda i kraft vid beslutets ikraftträdande. Enligt artikel 2 i beslutet ska beslutet träda i kraft den 1 januari 2013, under förutsättning att rådets generalsekreterare mottagit meddelanden om att samtliga medlemsstater har slutfört sina förfaranden för godkännande av beslutet i enlighet med sina konstitutionella bestämmelser, eller om så inte är fallet den första dagen i den månad som följer efter det att det sista meddelandet mottagits.

Det kan inte nu förutses när samtliga förutsättningar för ikraftträdande av beslutet är uppfyllda. Regeringen bör därför bevaka detta och besluta när lagändringen ska träda i kraft.

9 Statsfinansiella och andra effekter

Bedömning: Förslaget kommer inte att innebära ökade kostnader för staten.

Skälen för bedömningen: Det bedöms att förslaget inte kommer att innebära ökade kostnader för staten, varken direkt eller indirekt genom en ökad EU-avgift.

Ett eventuellt framtida svenskt deltagande i finansiella stödinsatser jämsides med den europeiska stabilitetsmekanismen (ESM) och de finansiella konsekvenser som blir följden av ett sådant deltagande kommer att prövas från fall till fall och kommer att kräva riksdagsbehandling.

10 Författningskommentar

10.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen

4 §

Paragrafen räknar upp de fördrag och andra instrument som 2 och 3 §§ hänvisar till. Enligt förslaget föreslås att Europeiska rådets beslut 2011/199/EU av den 25 mars 2011 om ändring av artikel 136 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt vad gäller en stabilitetsmekanism för de medlemsstater som har euron som valuta läggs till listan.

Ikraftträdande

Ändringen i anslutningslagen ska träda i kraft samtidigt som Europeiska rådets beslut 2011/199/EU träder i kraft. Eftersom denna tidpunkt, som är beroende av att medlemsstaterna har slutfört sina nationella förfaranden för godkännande av beslutet i enlighet med sina konstitutionella bestämmelser, för närvarande inte kan fastställas bör regeringen ges bemyndigande att sätta lagändringen i kraft den dag regeringen bestämmer.

Bilaga – Europeiska rådets beslut
2011/199/EU om ändring av artikel
136 i EUF-fördraget

