



15. juli 2015

Samlenotat til Folketingets Europaudvalg: Brofinansieringslån til Grækenland fra den europæiske mekanisme for finansiel stabilisering (EFSM)

1. Resume

Kommissionen har d. 15. juli 2015 foreslået et kortfristet mellemfinansieringslån ("brofinansiering") på 7 mia. euro fra den europæiske mekanisme for finansiel stabilisering (EFSM) til Grækenland. EFSM blev etableret i 2010 og er finansieret af alle EU-lande, herunder Danmark, via garantier fra EU's budget. Der er således som noget nyt tale om et EU28-bidrag til lånepakken til Grækenland. Den øvrige europæiske lånepakke finansieres som de hidtidige låneprogrammer alene af eurolandene. En resterende brofinansiering forventes ligeledes tilvejebragt uden brug af EU28-midler.

Forslaget har til formål at understøtte finansiel stabilitet i Grækenland og konkret sikre brofinansiering for Grækenland i juli 2015, indtil et låneprogram fra eurolandenes lånefacilitet (ESM) kan være på plads og lån herfra udbetales. Lånet fra EFSM forventes udbetalt 20. juli og vil senest tre måneder herefter blive tilbagebetalt af ESM gennem det nye eurolandelåneprogram til Grækenland. Udbetaling af EFSM-lånet forudsætter beslutning om gennemførelse inden udgangen af d. 15. juli 2015 i det græske parlament de aftalte tiltag, herunder en eurolandebeslutning om at igangsætte et ESM-låneprogram.

Regeringen foretrækker umiddelbart, at eurolandene selv sikrer en brofinansieringsløsning, og ikke, at EFSM anvendes til at yde lån til Grækenland, givet tidligere aftale på DER om ikke længere at anvende EFSM efter etableringen af ESM og givet den stærke modstand mod brugen af EFSM for enkelte ikke-eurolande.

EFSM-lån indebærer en risiko for ikke-eurolande, omend den er begrænset og midlertidig. Der arbejdes med en model, hvor der vil blive stillet sikkerhed for ikke-eurolandenes andel af den underliggende garanti fra EU-budgettet, således at ikke-eurolande ikke vil lide tab, hvis Grækenland ikke tilbagebetaler EFSM-lånet.

Det bemærkes desuden, at lånene til Grækenland som helhed hidtil har været håndteret helt uden at trække på EU28-midler og at ikke-eurolandene ikke har været inddraget i udarbejdelsen af programbetingelserne. Omvendt har regeringen forståelse for den exceptionelle og vanskelige situation for Grækenland samt eurolandenes behov for tilstrækkeligt hurtige tiltag vedr. brofinansiering aht. den samlede aftales implementering, og at løsninger med tilstrækkelig hurtig brofinansiering fra kun eurolande synes vanskelige at sikre i praksis. Regeringen vil på den baggrund støtte forslaget, såfremt der som forventet kan opnås konsensus blandt EU-landene.

Forslaget ventes vedtaget i en skriftlig procedure i Rådet med kort frist.

2. Baggrund

Kommissionen har d. 14. juli 2015 foreslået et kortfristet mellemfinansieringslån (brofinansieringslån) fra EU28-lånefaciliteten, den europæiske mekanisme for finansiel stabilisering (EFSM) til Grækenland. EFSM blev etableret i 2010 og er

finansieret af alle EU-lande, herunder Danmark, via garantier fra EU's budget, jf. nedenfor.

På eurotopmødet d. 12.-13. juli 2015 nåede eurolandene til enighed om en aftale vedr. et nyt låneprogram til Grækenland på forventet ca. 82-86 mia. euro, herunder konkret om betingelserne for et nyt låneprogram til Grækenland fra eurolandenes fælles lånefond, den europæiske stabilitetsmekanisme (ESM).

Der er endnu ikke nået enighed om selve ESM-låneaftalen, men alene de forudsætninger (såkaldte "prior actions" eller "conditions precedent") Grækenland skal opfylde for, at der efterfølgende vil kunne indledes forhandlinger mellem eurolandene og Grækenland om en ny låneaftale. Et ESM-låneprogram til Grækenland forventes tidligst at kunne være på plads og aktivere udbetalinger i løbet af august eller september 2015.

Aftaleteksten fra eurotopmødet peger på, at Grækenland har et akut kortsigtet finansieringsbehov på 7 mia. euro i juli og 5 mia. euro i august 2015, bl.a. til betalingen af en gældspost på 3,5 mia. euro til ECB d. 20. juli, samt tilbagebetaling af Grækenlands restancer til IMF og yderligere betalinger til ECB og IMF i løbet af august.

Grækenland har derfor behov for brofinansiering, indtil et ESM-låneprogram kan være på plads og lån herfra udbetales. Betales restancerne til IMF ikke, kan der i princippet ikke tilbagebetales andre gældsposter pga. IMF's status som kreditor med højest forrang ("preferred creditor"). Tilbagebetales ECB ikke, vil ECB's nødlidviditet til de græske banker ikke kunne opretholdes. Brofinansiering til Grækenland vurderes således at være afgørende for finansiel og økonomisk stabilitet i Grækenland.

Kommissionens forslag om et EFSM-lån til Grækenland skal ses i lyset af, at eurolandenes finansministre (eurogruppen) efter eurotopmødet har diskuteret spørgsmålet om brofinansiering til Grækenland, men ikke har kunnet finde en løsning, som alene involverer eurolandene, og som kan aktiveres tilstrækkeligt hurtigt.

Det bemærkes, at Det Europæiske Råd i december 2010 i lyset af etableringen af eurolandenes ESM besluttede ikke længere at bruge EFSM. Det fremsatte forslag fra Kommissionen er således umiddelbart ikke i overensstemmelse med denne beslutning.

Generelt om EFSM

Den europæiske mekanisme for finansiel stabilisering (EFSM) blev besluttet etableret på ECOFIN d. 9. maj 2010. EFSM er en finansieringsmekanisme til sikring af finansiel og økonomisk stabilitet i EU-landene. EFSM kan yde lån til både euro- og ikke-eurolande. EFSM har en låneramme på 60 mia. euro, hvoraf 13,2 mia. euro er ubrugt efter lån til Portugal og Irland, jf. tabel 1.

EFSM's finansiering tilvejebringes ved, at Kommissionen med sikkerhed i EU-

budgettet optager lån på markedet, som videreformidles til modtagerlandet på lignende økonomiske vilkår eller evt. tillagt en merrente. EU-landene garanterer således for lån fra EFSM via EU's budget, hvilket gør det muligt for Kommissionen at tilvejebringe finansiering til modtagerlandet på attraktive vilkår.

EU-landene, herunder Danmark, vil først skulle stille midler til rådighed for EFSM i en situation, hvor modtagerlandets lån fra EFSM ikke tilbagebetales, når disse forfalder, og hvis Kommissionen i denne situation finder det nødvendigt at trække forholdsmæssigt på EU-landene for den manglende tilbagebetaling. Et EFSM-lån indebærer m.a.o. ikke udgifter for EU-landene, medmindre lånene ikke tilbagebetales.

Tabel 1 Lån fra den europæiske mekanisme for finansiel stabilisering (EFSM), mia. euro	
Låneramme	60
- Lån til Irland (i 2010)	22,5
- Lån til Portugal (i 2011)	24,3
Ubrugt lånekapacitet	13,2
- Forslag om brofinansieringslån til Grækenland	7

Kilde.: Kommissionen.

Hjemmelsgrundlag

EFSM's lån til Grækenland vil have hjemmel i Rådets forordning 407/2010 af 11. maj 2010 om etablering af EFSM, som er hjemlet i artikel 122, stk. 2 i Traktaten om den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF).¹

Ifølge EFSM-forordningen træffer Rådet på forslag fra Kommissionen beslutning med kvalificeret flertal om ydelsen af lånet, de økonomisk-politiske betingelser for lånet, samt løbetiden og de øvrige betingelser for lånet. Det forventes dog ikke desto mindre, at den konkrete beslutning om ydelse af EFSM-støtte til brofinansiering til Grækenland vil blive truffet i konsensus.

3. Formål og indhold

Forslag om kortfristet brofinansieringslån til Grækenland fra EFSM

Kommissionen har d. 15. juli 2015 foreslået et kortfristet mellemfinansieringslån fra den europæiske mekanisme for finansiel stabilisering (EFSM) til Grækenland.

Forslaget har til formål at sikre brofinansiering for Grækenland i juli 2015, indtil et ESM-låneprogram fra eurolandene kan være på plads og lån herfra udbetales.

¹ TEUF artikel 122, stk. 2 giver Rådet hjemmel til på bestemte betingelser at yde en medlemsstat finansiel støtte fra Unionen i tilfælde af vanskeligheder eller alvorlig risiko for store vanskeligheder i medlemsstaten, som følge af naturkatastrofer eller usædvanlige begivenheder, som den ikke selv kan siges at være herre over, særligt assistance i tilfælde af forsyningsvanskeligheder, især på energiområdet.

Kommissionen vurderer, at forslaget vil bidrage til finansiell stabilitet i EU, herunder i euroområdet og særligt i Grækenland, og til at Grækenland undgår yderligere misligholdelser af sine betalingsforpligtigelser i brofinansieringsperioden.

Der foreslås et lån på 7 mia. euro. Lånet fra EFSM forventes udbetalt 20. juli 2015 og vil senest tre måneder herefter blive tilbagebetalt af ESM gennem det nye euro-landelåneprogram til Grækenland.

Der lægges af hensyn til det presserende behov op til, at brofinansieringslånet udbetales i en enkelt rate i juli 2015 umiddelbart efter en vedtagelse af forslaget, dvs. en enkelt rate på 7 mia. euro, når betingelserne herfor er opfyldte.

Forslaget ventes vedtaget i en skriftlig procedure i Rådet med kort frist.

Danmarks medvirken i lånene fra EFSM

Danmark vil på linje med de øvrige EU-lande deltage i et EFSM-lån til Grækenland i kraft af garantier svarende til Danmarks respektive andel af EU-budgettet (ca. 2 pct.). Et EFSM-lån til Grækenland kan have statsfinansielle konsekvenser via påvirkningen af EU's budget, men kun i det tilfælde, hvor lånet ikke tilbagebetales, jf. nedenfor.

Der arbejdes jf. nedenfor med en model, hvor der vil blive stillet sikkerhed for ikke-eurolandenes andel af den underliggende garanti fra EU-budgettet, således at ikke-eurolande ikke vil lide tab, hvis Grækenland ikke tilbagebetaler EFSM-lånet. Dette vil tilsvarende skærme Danmark for statsfinansielle risici i den sammenhæng.

Økonomisk-politiske betingelser

Der lægges op til økonomisk-politiske betingelser til Grækenland forbundet med EFSM-lånet. Disse betingelser fastlægges i et aftalememorandum (Memorandum of Understanding – MoU), som aftales mellem Kommissionen, i samarbejde med ECB, og Grækenland. Grækenlands efterlevelse af de aftalte betingelser skal overvåges af Kommissionen og ECB, herunder ved besøg i Athen.

Forslaget indebærer, at EFSM-lånet udbetales straks til Grækenland i løbet af juli 2015, når Grækenland har:

- vedtaget de tiltag i aftalen fra eurotopmødet, som har frist ved udgangen af onsdag d. 15. juli 2015 (se herunder)
- taget utvetydige skridt til forberedelse af gennemførelsen af de andre betingelser fastlagt i aftalen, som har deadline 22. juli 2015 eller senere (se også herunder)
- opnået eurolandenes principielle samtykke om at indlede forhandlinger om et ESM-lån

Det græske parlament skal inden udgangen af onsdag d. 15. juli 2015 vedtage beslutninger (og senere lovgivning), der indebærer:

- En forenkling af momssystemet og bredere skattebaser
- En pensionsreform, der understøtter holdbarheden
- Uafhængighed og bedre ledelse af det græske statistikbureau (ELSTAT)

Disse betingelser skal formelt godkendes af eurolandene iht. den procedure, som er fastlagt i den såkaldte two-pack for eurolandene, som vedrører styrket overvågning af dels eurolandenes budgetplaner og dels af eurolande, der har finansieringsvanskeligheder. Kommissionen har fremsat særskilt forslag herom med dette indhold.

Øvrige betingelser i aftalen med frist d. 22. juli 2015 er:

- Reform af retssystemet, for at gøre civile retssager hurtigere og mindre bekostelige
- Gennemførelse af EU-direktivet om genopretning og afvikling af nødlidende kreditinstitutter (BRRD)

Derudover indebærer aftalen fra eurotopmødet følgende reformelementer:

- Udvikling af et markant styrket privatiseringsprogram – der skal i den forbindelse oprettes en uafhængig fond, hvortil græske aktiver overføres og privatiseres. Målniveauet for provenu fra privatiseringer er 50 mia. euro og skal anvendes dels til at tilbagebetale rekapitaliseringer af banker, dels gældsnedbringelse og dels til langsigtede investeringer i Grækenland
- Strukturreformer, herunder vedr. produktmarkeder og arbejdsmarkedet
- Forbedring af effektiviteten i den græske offentlige sektor
- Med enkelte undtagelser ændre eller kompensere for den lovgivning, som den græske regering har tilbagerullet siden sin tiltræden, og som ikke har været aftalt med institutionerne

Betingelserne med deadline 22. juli eller senere vil skulle gennemføres af Grækenland og verificeres, efter at EFSM-lånet er udbetalt.

Vilkår for EFSM-lånet

Forslaget lægger op til, at EFSM-lånet til Grækenland alene skal forrentes med den finansieringsomkostning, der er forbundet med Kommissionens tilvejebringelse af finansieringen, dvs. der lægges ikke op til, at Grækenland skal betale en merrente ift. finansieringsomkostningerne. Dette er på linje med tilgangen aktuelt anvendt for EFSM-lånene til Irland og Portugal. De nærmere finansielle betingelser fastlægges i en låneaftale mellem Grækenland og Kommissionen.

Risici forbundet med lån til Grækenland

I den aktuelle situation er der risici forbundet med, at EU-landene yder brofinansieringslån fra EFSM til Grækenland. Det gælder risiko for, at Grækenland ikke er stand til, helt eller delvist, at tilbagebetale EFSM-lånene fra EU. Forløbet om Grækenland og den økonomiske situation i Grækenland, herunder tilstanden af de offentlige finanser, understreger, at der i udgangspunktet er tale om en større risi-

ko for EU-budgettet end i tidligere tilfælde, hvor EFSM har ydet lån. Denne risiko imødegås dog alt andet lige af, at udbetaling af EFSM-lånet er betinget af Grækenlands gennemførelse af de nævnte tiltag senest 15. juli, og af at eurolandene principielt har givet samtykke om at indlede forhandlinger om et ESM-lån.

Der vil også være risiko for, at Grækenland ikke efterlever betingelserne for lånet eller gør det i utilstrækkelig grad, så assistancen ikke får en varig positiv virkning. Der vil således fortsat være en række procesrisici i den kommende tid, herunder vedr. Grækenlands evne og vilje til at leve op til de aftalte betingelser.

Der arbejdes med en model, hvor der vil blive stillet sikkerhed for ikke-eurolandenes andel af den underliggende garanti fra EU-budgettet, således at ikke-eurolande ikke vil lide tab, hvis Grækenland ikke tilbagebetaler EFSM-lånet. Sikkerhed ventes at bestå i midler, som eurolandene allerede tidligere har reserveret til Grækenland, og som herefter vil blive stillet som sikkerhed for ikke-eurolandenes andel af garantier for det konkrete EFSM-lån. Dette fjerner de statsfinansielle risici for ikke-eurolandene.

4. Europa-Parlamentets holdning

Europa-Parlamentet skal ikke konsulteres om udbetalinger under EFSM, men skal efterfølgende orienteres om låneprogrammet.

5. Nærhedsprincippet

Ikke relevant.

6. Gældende dansk ret og forslagets konsekvenser herfor

Ikke relevant.

7. Statsfinansielle konsekvenser

Lån til Grækenland fra EFSM har potentielle statsfinansielle konsekvenser for Danmark gennem EU's budget. EU-landene garanterer således for lån fra EFSM via EU's budget. Danmark skal ikke ved lån fra EFSM til Grækenland konkret stille midler til rådighed for Grækenland. EFSM's finansiering tilvejebringes ved, at Kommissionen med sikkerhed i EU-budgettet, optager lån på markedet, som videreformidles til Grækenland. Danmark vil først skulle stille midler til rådighed for EFSM i en situation, hvor Grækenlands lån fra EFSM ikke tilbagebetales, når disse forfalder efter senest tre måneder, og hvis Kommissionen i denne situation finder det nødvendigt at trække forholdsmæssigt på EU-landene for den manglende tilbagebetaling. Grækenland vil kunne tilbagebetale EFSM-lånet, hvis Grækenland som planlagt får et ESM-lån fra eurolandene.

Alle EU-lande, herunder Danmark, deltager i EFSM. Danmark hæfter i sidste ende for en andel svarende til Danmarks andel af EU-budgettet. Danmark finansierer ca. 2 pct. af udgifterne på EU's budget. I det konkrete låneprogram til Grækenland på 7 mia. euro hæfter Danmark således principielt for en andel af EFSM-lånene svarende til ca. 1,05 mia. kr.

Der arbejdes jf. ovenfor med en model, hvor der vil blive stillet sikkerhed for ikke-eurolandenes andel af den underliggende garanti fra EU-budgettet, således at ikke-eurolande ikke vil lide tab, hvis Grækenland ikke tilbagebetaler EFSM-lånet. Dette vil tilsvarende skærme Danmark for de nævnte statsfinansielle risici i den sammenhæng, og der vil således ikke være sådanne risici.

8. Samfundsøkonomiske konsekvenser

Ydelsen af et brofinansieringslån fra EU-landene til Grækenland via EFSM vurderes at kunne have betydelige positive samfundsøkonomiske konsekvenser for Grækenland, gennem at sikre en implementering af det eurolandelåneprogram, som blev drøftet på eurotopmødet. Et brofinansieringslån vil således bidrage til at understøtte finansiel og økonomisk stabilitet i Grækenland i særdeleshed samt i EU generelt.

9. Høringer

Sagen har ikke været i ekstern høring.

10. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Det forventes, at der vil være konsensus om den konkrete beslutning om ydelse af EFSM-støtte til brofinansiering til Grækenland, herunder på baggrund af de sikkerheder, som indgår for ikke-eurolandenes andel af EU-garantien for lånet. Der er fortsat udestående juridiske og tekniske spørgsmål, som i praksis kan forhindre ydelsen af et EFSM-lån hurtigt nok til, at det vil være relevant. Der arbejdes på at afklare disse hurtigst muligt.

11. Regeringens generelle holdning

Regeringen finder det positivt, at eurolandene er nået til enighed om en aftale vedr. Grækenland, herunder om betingelserne for et nyt låneprogram til Grækenland fra eurolandenes fælles lånefond (ESM).

Regeringen finder det vigtigt, at der opnås enighed om midlertidig mellemfinansiering (brofinansiering) til Grækenland svarende til finansieringsbehovet betinget af gennemførelsen af økonomiske reformer, indtil et ESM-låneprogram kan være på plads. Brofinansieringen til Grækenland er således afgørende for finansiel og økonomisk stabilitet i Grækenland.

Regeringen foretrækker umiddelbart, at eurolandene selv sikrer en brofinansieringsløsning, og ikke, at EFSM anvendes til at yde lån til Grækenland, givet tidligere aftale på DER om ikke længere at anvende EFSM efter etableringen af ESM og givet den stærke modstand mod brugen af EFSM for enkelte ikke-eurolande.

Omvendt har regeringen forståelse for den exceptionelle og vanskelige situation for Grækenland samt eurolandenes behov for tilstrækkeligt hurtige tiltag vedr. brofinansiering aht. den samlede aftales implementering, og at løsninger med til-

strækkelig hurtig brofinansiering fra kun eurolande synes vanskelige at sikre i praksis.

Regeringen vil på den baggrund støtte forslaget, såfremt der som forventet kan opnås konsensus blandt EU-landene. Det lægges til grund, at der opnås enighed om en model, hvor der vil blive stillet sikkerhed for ikke-eurolandenes andel af den underliggende garanti fra EU-budgettet, således at ikke-eurolande ikke vil lide tab, hvis Grækenland ikke tilbagebetaler EFSM-lånet.

12. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Sagen om et brofinansieringslån til Grækenland fra EFSM har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.

Sagen vedr. etableringen af EFSM på ekstraordinært møde i ECOFIN d. 9. maj 2010 blev forelagt Folketingets Europaudvalg til forhandlingsoplæg. Senere aktiveringer af EFSM til lån til Irland og Portugal er forelagt Folketingets Europaudvalg til orientering.