



Subsidiaritetsprövning av förslag till förordning om Europeiska centralbankens tillsyn över kreditinstitut (KOM(2012) 511 slutlig)

Sammanfattning

Utskottet prövar i detta utlåtande kommissionens förslag till rådets förordning om tilldelning av särskilda uppgifter till Europeiska centralbanken i fråga om politiken för tillsyn över kreditinstitut (KOM(2012) 511 slutlig). Enligt utskottets uppfattning är förslaget i sitt nuvarande skick inte förenligt med subsidiaritetsprincipen. Utskottet föreslår därför att riksdagen beslutar att lämna ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande i enlighet med 10 kap. 6 § riksdagsordningen.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning	4
Förslagets huvudsakliga innehåll	4
Förslaget i detalj	5
Tilldelning av särskilda tillsynsuppgifter till ECB	5
ECB:s uppgifter	6
ECB:s befogenheter	6
Relationer med medlemsstater utanför euroområdet	7
Organisationsprinciper	7
Ikraftträdande och översyn	8
Utskottets prövning	9
Inledning	9
Subsidiaritetsprincipens tillämpning i detta ärende	10
Utskottets ställningstagande	11
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över prövade förslag	13
<i>Bilaga 2</i>	
Motiverat yttrande	14
<i>Bilaga 3</i>	
Reservation	16

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Subsidiaritetsprövning av förslag till förordning om Europeiska centralbankens tillsyn över kreditinstitut

Riksdagen beslutar att avge ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande med den lydelse som anges i bilaga 2.

Reservation (V) – motiveringen

Utskottet föreslår att ärendet avgörs efter endast en bordläggning.

Stockholm den 6 november 2012

På finansutskottets vägnar

Anna Kinberg Batra

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Anna Kinberg Batra (M), Fredrik Olovsson (S), Pia Nilsson (S), Peder Wachtmeister (M), Ann-Charlotte Hammar Johnsson (M), Carl B Hamilton (FP), Per Åsling (C), Marie Nordén (S), Staffan Anger (M), Per Bolund (MP), Anders Sellström (KD), Erik Almqvist (SD), Ulla Andersson (V), Jörgen Andersson (M), Sven-Erik Bucht (S) och Adnan Dibrani (S).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

Riksdagen har getts möjlighet att lämna ett motiverat yttrande över kommissionens förslag till rådets förordning om tilldelning av särskilda uppgifter till Europeiska centralbanken (ECB) i fråga om politiken för tillsyn över kreditinstitut (KOM(2012) 511 slutlig). Den 13 september 2012 meddelade kommissionen att subsidiaritets- och proportionalitetslämpningen av kommissionens förslag inleddes. De nationella parlamenten i EU har från och med detta datum åtta veckor på sig att lämna ett motiverat yttrande till ordförandena för Europaparlamentet, rådet och kommissionen om varför man anser att förslaget inte är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Tidsfristen för subsidiaritetsprövningen går ut den 8 november 2012. Den 24 oktober 2012 presenterade regeringen en fakta-PM om kommissionens förslag (2012/13:FPM10).

Förslagets huvudsakliga innehåll

Den 12 september 2012 presenterade kommissionen ett förslag till en ny mekanism för banktillsyn. Förslaget består av en ny förordning som ger Europeiska centralbanken tillsynsbefogenheter över alla kreditinstitut i euroområdet (ECB-förordningen), och en förordning med ändringar i befintlig förordning om Europeiska bankmyndigheten (EBA-förordningen). Samtidigt presenterade kommissionen ett meddelande där man skissar upp en bankunion med flera komponenter, såsom en samlad tillsyn, ett gemensamt insättningsgarantisystem och en gemensam avvecklingsfond.

Kommissionen börjar med att konstatera att banksektorns soliditet i många fall är nära knuten till den medlemsstat där bankerna är etablerade. Tvivel om den offentliga skuldens hållbarhet, utsikterna för ekonomisk tillväxt och kreditinstitutens bärkraft har skapat negativa, ömsesidigt förstärkande marknadstrender. Enligt kommissionen kan detta leda till risker för vissa kreditinstituts bärkraft liksom för det finansiella systemets stabilitet. Det kan också innebära en tung börda för de berörda medlemsstaternas redan ansträngda offentliga finanser.

Situationen är särskilt osäker i euroområdet där utvecklingen i en medlemsstat kan äventyra hela euroområdets ekonomiska utveckling och stabilitet. Dessutom undermineras den inre marknaden för finansiella tjänster av risken för finansiell splittring längs nationsgränserna, och marknaden hindras från att bidra till den ekonomiska återhämtningen.

Inrättandet av Europeiska bankmyndigheten (EBA)¹ och det europeiska systemet för finansiell tillsyn (ESFS) har bidragit till ett bättre samarbete mellan de nationella tillsynsorganen och till utarbetandet av ett enhetligt regelverk för finansiella tjänster inom EU. Banktillsynen sker dock fortfarande till stor del inom nationsgränserna och håller inte jämna steg med de integrerade bankmarknaderna. Ända sedan bankkrisens början har bristande tillsyn av bankerna undergrävt förtroendet för EU:s banksektor och bidragit till att öka spänningarna inom euroområdet marknader för statspapper.

Som en del av en långsiktig vision om ekonomisk och finanspolitisk integrering efterlyste kommissionen i maj 2012 en bankunion för att återställa förtroendet för bankerna och euron. På eurotoppmötet den 29 juni 2012 uppmanade stats- och regeringscheferna kommissionen att inom kort lägga fram förslag om inrättande av en gemensam tillsynsmekanism. I Europeiska rådets slutsatser från mötet den 28–29 juni 2012 anges att ovan nämnda uttalande från eurotoppmötet och de förslag som kommissionen lägger fram bör beakta utarbetandet av ”en särskild färdplan med bestämda tidsramar för hur en verklig ekonomisk och monetär union ska uppnås”. För att undvika en uppsplittring av den inre marknaden efter inrättandet av den gemensamma tillsynsmekanismen anser kommissionen att EBA:s korrekta funktion behöver säkerställas.

Förslaget i detalj

Tilldelning av särskilda tillsynsuppgifter till ECB

ECB föreslås få ansvar för särskilda uppgifter som rör tillsynen över kreditinstitut som är etablerade i medlemsstater där valutan är euro (nedan kallade deltagande medlemsstater). Målet är att verka för säkra och sunda kreditinstitut och det finansiella systemets stabilitet. Uppgifterna kommer att utföras inom ramen för ESFS och genom ett nära samarbete med nationella tillsynsorgan och EBA.

ECB kommer enligt förslaget att vara värdtillsynsorgan för kreditinstitut etablerade i icke-deltagande medlemsstater som etablerar en filial eller erbjuder gränsöverskridande tjänster i en deltagande medlemsstat. ECB kommer inte att ta över några uppgifter från EBA utan dess befogenheter kommer att begränsas till områden som är nödvändiga för de uppgifter som ECB tilldelas genom denna förordning.

EBA:s tillsynsstyrelsens sammansättning kommer inte att påverkas. Företrädare för nationella behöriga myndigheter kommer att fortsätta att utforma EBA:s beslut. För att avspegla ECB:s tillsynsansvar ska dock före-

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1093/2010 av den 24 november 2010 om inrättande av en europeisk tillsynsmyndighet (Europeiska bankmyndigheten), om ändring av beslut nr 716/2009/EG och om upphävande av kommissionens beslut 2009/78/EG.

trädare för behöriga myndigheter i deltagande medlemsstater samordna och uttrycka en gemensam ståndpunkt i EBA i frågor som faller under ECB:s behörighetsområde.

ECB:s uppgifter

ECB föreslås ha exklusiv behörighet i centrala tillsynsuppgifter som är absolut nödvändiga för att upptäcka risker för bankernas bärkraft och kunna kräva att bankerna vidtar nödvändiga åtgärder. ECB kommer bl.a. att licensiera och auktorisera kreditinstitut, bedöma kvalificerat innehav, säkerställa att minimikapitalkraven efterlevs, säkerställa ett tillräckligt internt kapital i förhållande till ett kreditinstituts riskprofil (åtgärder under andra pelaren), samt utöva gruppbaserad tillsyn och tillsynsuppgifter avseende finansiella konglomerat. Vidare kommer ECB också att säkerställa att bestämmelser om skuldsättning och likviditet efterlevs, tillämpa kapitalbuffertar och, i samordning med rekonstruktions- och avvecklingsmyndigheter, göra tidiga ingripanden när en bank bryter mot, eller är på väg att bryta mot, lagstadgade kapitalkrav. ECB kommer dessutom att samordna och uttrycka en gemensam ståndpunkt för företrädarna för behöriga myndigheter i deltagande medlemsstater i EBA:s tillsynsstyrelse och förvaltningsstyrelse i ämnen som rör uppgifterna.

De nationella tillsynsorganen kommer att fortsätta att spela en central roll när det gäller att skapa en gemensam tillsynsmyndighet. Alla uppgifter som inte tilldelas ECB kommer att fortsätta att vara de nationella tillsynsorganens ansvar. Det gäller t.ex. att ansvara för konsumentskydd, bekämpning av penningtvätt och tillsyn över tredjeländers kreditinstitut som etablerar filialer eller tillhandahåller gränsöverskridande tjänster i en medlemsstat. Kommissionen konstaterar att de nationella tillsynsorganen inom den gemensamma tillsynsmekanismen i många fall är bäst lämpade för att utöva sådan verksamhet till följd av sin kännedom om nationella, regionala och lokala bankmarknader, sina betydande befintliga resurser samt geografiska och språkliga hänsyn, vilket gör att ECB i stor utsträckning kan förlita sig på nationella myndigheter när det gäller auktorisation, löpande daglig bedömning och intern riskmodell. Befogenheterna att förelägga sanktioner föreslås delas mellan ECB och den nationella nivån.

ECB:s befogenheter

ECB kommer att ha de tillsynsbefogenheter som de behöriga myndigheterna för deltagande medlemsstater ska ha i enlighet med EU:s banklagstiftning. Där ingår att auktorisera kreditinstitut, återkalla auktoriseringar och skilja en ledamot i ett kreditinstituts styrelse från hans eller hennes uppdrag. ECB kommer dessutom att kunna förelägga böter och vite. Dessutom ges ECB befogenhet att utföra alla utredningar som krävs, däribland kontroller på plats.

Vid auktoriseringen av kreditinstitut kommer ECB att beakta de ytterligare bestämmelser som kan föreskrivas i nationell lagstiftning. När kreditinstitut utövar etableringsrätten och det fria tillhandahållandet av tjänster i andra medlemsstater föreskriver unionslagstiftningen en tydlig uppdelning av behörigheter mellan hem- och värdmedlemsstater och för meddelandeplikt. För kreditinstitut som utövar etableringsrätten och det fria tillhandahållandet av tjänster i andra deltagande medlemsstater kommer ECB att ha rollen både som hem- och värdtillsynsorgan.

Enligt unionslagstiftningen deltar tillsynsorgan för gränsöverskridande bankkoncerner i gruppbaserad tillsyn över koncernen och samordnar tillsynsverksamheten inom ramen för tillsynskollegier. För bankkoncerner som endast är etablerade i deltagande medlemsstater kommer dock ECB att överta alla berörda tillsynsuppgifter.

Relationer med medlemsstater utanför euroområdet

Kommissionen anser att omröstningsreglerna i EBA bör anpassas så att det säkerställs att EBA:s beslutsstruktur fortsätter att vara balanserad och effektiv samt att den inre marknadens integritet bevaras fullt ut.

När det gäller tillsynen över gränsöverskridande banker som är verk samma både inom och utanför euroområdet, påverkar förslaget inte icke-deltagande medlemsstaters ställning i de tillsynskollegier som inrättas genom direktiv 2006/48/EG om rätten att starta och driva verksamhet i kreditinstitut.

Medlemsstater som inte har antagit euron men som vill delta i bankunionen kommer att kunna inleda ett nära tillsynssamarbete med ECB. Det gäller under förutsättning att de uppfyller vissa villkor. De måste bl.a. efterleva och genomföra tillämpliga ECB-akter. ECB kommer att utföra de tillsynsuppgifter som tilldelats ECB enligt denna förordning avseende de kreditinstitut som är etablerade i den berörda medlemsstaten. En företrädare för medlemsstaten kan delta i verksamheten i den tillsynsnämnd som inrättas genom förordningen för att planera och verkställa ECB:s uppgifter avseende tillsyn över kreditinstitut.

Organisationsprinciper

ECB föreslås vara oberoende när den utför banktillsyn och kommer att omfattas av strikta bestämmelser om ansvarighet för att säkerställa att ECB använder sina tillsynsbefogenheter så effektivt och proportionerligt som möjligt inom fördragets gränser, parallellt med de arrangemang som gäller för de europeiska tillsynsmyndigheterna. ECB ska därför vara ansvarig för sina uppgifter inför Europaparlamentet och rådet/Eurogruppen. Vidare kommer ECB att omfattas av krav på regelbunden rapportering och besvara frågor.

De penningpolitiska uppgifterna kommer att vara strikt skilda från tillsynsuppgifterna, i syfte att undanröja eventuella intressekonflikter mellan penningpolitikens och tillsynens mål. ECB kommer att se till att all förberedande och verkställande verksamhet inom ECB utförs av organ och administrativa avdelningar som är skilda från dem som ansvarar för penningpolitik.

Det kommer att inrättas en tillsynsnämnd som ska utarbeta beslut i tillsynsfrågor. ECB-rådet kommer att ha det yttersta ansvaret för att fatta beslut, men kan besluta att delegera vissa uppgifter eller beslutsbefogenheter till tillsynsnämnden.

ECB kommer att omfattas av de krav på tystnadsplikt som föreskrivs i EU:s banklagstiftning, och kommer att tillåtas att utbyta information med relevanta nationella myndigheter i enlighet med den lagstiftningen.

Ikraftträdande och översyn

Eftersom det är brådskande att inrätta en effektiv gemensam tillsynsmekanism kommer förordningen att träda i kraft den 1 januari 2013. En infasning planeras så att ECB från och med det datumet kan utöva tillsyn över alla banker, särskilt banker som har fått eller begärt offentligt finansiellt stöd, medan de mest betydande kreditinstituten som är systemviktiga för Europa ska omfattas av ECB-tillsyn fr.o.m. den 1 juli 2013. ECB kommer att inleda arbetet fullt ut för alla andra banker senast fr.o.m. den 1 januari 2014.

Senast den 1 januari 2016 kommer kommissionen att offentliggöra en rapport om resultaten av den gemensamma tillsynsmekanismen och förfarandena i denna förordning.

Budgetkonsekvenser

Förslaget påverkar inte unionens budget eftersom ECB:s budget i enlighet med fördraget inte är en del av unionens budget.

Utskottets prövning

Inledning

Enligt subsidiaritetsprincipen ska EU vidta en åtgärd endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna, vare sig på central nivå eller på regional och lokal nivå, och därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på unionsnivå.

Enligt Lissabonfördraget är det de nationella parlamenten som ska se till att subsidiaritetsprincipen följs. Sedan den 1 december 2009 finns bestämmelser i riksdagsordningen om detta för riksdagens del. Utskottet kan begära att regeringen inom två veckor informerar utskottet om sin bedömning av tillämpningen av subsidiaritetsprincipen i det aktuella förslaget (10 kap. 6 § riksdagsordningen).

Om minst fem ledamöter av utskottet anser att förslaget strider mot subsidiaritetsprincipen ska ett förslag till motiverat yttrande avges till kammaren, som sedan med sedvanliga majoritetsregler beslutar om ett motiverat yttrande ska avges till EU:s institutioner. Om utskottet (och högst fyra ledamöter har en annan uppfattning) anser att förslaget inte strider mot subsidiaritetsprincipen anmäler utskottet det i ett protokollutdrag till kammaren.

Konstitutionsutskottet underströk i sitt betänkande om tillämpningen av Lissabonfördraget i riksdagen (bet. 2009/10:KU2) att subsidiaritetsprövningen handlar om att fastställa på vilken nivå, unionsnivå eller någon nationell nivå, den föreslagna åtgärden ska ske, inte huruvida den föreslagna åtgärden ska vidtas eller inte. Vid denna prövning borde utskotten hämta vägledning från de riktlinjer som har varit vägledande vid tillämpningen av subsidiaritetsprincipen sedan den infördes i EU-fördraget.

Enligt en av dessa principer framgår att man först bör ställa en fråga om det är möjligt att uppnå målen för den föreslagna åtgärden genom att den företas på nationell, regional eller lokal nivå. Om svaret är nej ska åtgärden vidtas på unionsnivå. Om svaret är ja ska man ställa frågan om målen för åtgärden kan uppnås bättre genom att den företas på unionsnivå.

För att besvara den sistnämnda frågan bör följande följdfrågor ställas:

- Finns det viktiga gränsöverskridande aspekter på den föreslagna åtgärden som inte på ett tillfredsställande sätt kan regleras genom åtgärder av medlemsstaterna?
- Skulle underlåtenhet att handla på unionsnivå stå i strid med fördragets krav eller på annat sätt avsevärt skada medlemsstaternas intressen?
- Skulle en åtgärd på unionsnivå på grund av sin omfattning eller sina verkningar innebära klara fördelar jämfört med en åtgärd på medlemsstatsnivå?

Riksdagen har också möjlighet att pröva den s.k. proportionalitetsprincipen inom ramen för subsidiaritetsprövningen. Enligt den principen ska unionens åtgärder till innehåll och form inte gå utöver vad som är nödvändigt för att nå målet med åtgärderna.

Subsidiaritetsprincipens tillämpning i detta ärende

Kommissionens bedömning

Kommissionen anser att förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Enligt kommissionen kan målet med förslaget inte i tillräcklig utsträckning uppnås av medlemsstaterna utan uppnås på ett bättre sätt av EU. Händelser på senare tid har tydligt visat att endast tillsyn på europeisk nivå kan garantera en adekvat övervakning av en integrerad banksektor och en hög finansiell stabilitet i EU, i synnerhet i euroområdet. Bestämmelserna i förslaget går inte utöver vad som krävs för att nå målen. ECB anförtros de tillsynsuppgifter som behöver utföras på EU-nivå för att säkerställa en enhetlig och effektiv tillämpning av tillsynsregler, riskövervakning och krisförebyggande. De nationella myndigheterna kommer att fortsätta att utföra vissa uppgifter som görs bättre på nationell nivå.

Regeringens bedömning

Regeringen gör bedömningen att förslaget till förordning innebär en oproportionerlig begränsning för de medlemsstater som står utanför euroområdet, men har valt att ingå ett nära samarbete, när det gäller deltagande i beslutsfattandet inom tillsynsmekanismen. Sådana medlemsstater förbinder sig att låta nationella tillsynsmyndigheter bli skyldiga att följa ECB:s instruktioner. Samtidigt är dessa medlemsstater inte röstberättigade i det organ – ECB-rådet – som ytterst ansvarar för tillsynsarbetet inom den samlade tillsynsmekanismen. Regeringen anser att förslaget till förordning i övriga delar är förenligt med proportionalitetsprincipen.

När det gäller subsidiaritetsprincipen anser regeringen att förslaget till förordning strider mot subsidiaritetsprincipen när det gäller ansvaret för tillsyn på makronivå och att kreditinstituten följer t.ex. kapital- och likviditetskrav. Detsamma gäller i fråga om medlemsstaters möjligheter att ställa upp och tillämpa högre kapitalkrav än den miniminivå som anges i relevanta EU-regler. Enligt regeringen görs makrotillsyn samt fastställande av, och tillsyn över, de kapital- och likviditetskrav som instituten har att följa mer effektivt på nationell nivå än på EU-nivå.

Utskottets ställningstagande

Kommissionen föreslår att det skapas en europeisk tillsynsmekanism i vilken ECB får ansvaret för tillsynen över Europas kreditinstitut. Förslaget är en del i kommissionens färdplan mot en Europeisk bankunion (KOM (2012) 510) med bl.a. en samlad tillsyn över de finansiella marknaderna, ett gemensamt insättningsgarantisystem och en gemensam avvecklingsfond.

Enligt utskottet hänger regelverk, beslutsregler och finansiering av samt ansvar för att bedriva tillsyn, krishantering och avveckling ihop. Åtgärderna förutsätter varandra. Därför borde förslagen om europeisk tillsyn, krishantering och finansiering av avveckling i slutändan finnas i ett paket även om – som det nu förefaller – besluten tas successivt.

Kommissionen har valt att först gå fram med förslaget om en tillsynsmekanism. Kommissionens tidsplan för förhandling och genomförande av tillsynsmekanismen är enligt utskottet realistisk. Förslaget är mycket komplext och kräver därför omfattande analyser och fortsatta förhandlingar. Tillräcklig analys saknas i kommissionens förslag till förordning, enligt utskottets mening.

Vidare är det mycket viktigt att den inre marknaden och unionens sammanhållning tryggas när det gäller frågor om styrning och röstningsförfaranden inom Europeiska bankmyndigheten (EBA). Likabehandling i EBA av medlemsstater i och utanför bankunionen måste säkerställas. Detta gäller särskilt i fråga om balansen mellan rättigheter och skyldigheter för de medlemsstater som väljer att ingå ett nära samarbete med euroländerna.

Det är också enligt utskottet av väsentlig betydelse att bankunionen innehåller tillräckliga mekanismer för insyn och demokratiskt ansvarsutkrävande.

Prövningen av kommissionens förslag till förordning visar enligt utskottet att förslaget om ECB-förordning strider mot subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna, särskilt när det gäller kommissionens förslag om kapitaltäckning.

Utskottet menar att det är mycket viktigt att medlemsstaternas möjligheter att ställa upp högre krav på kreditinstituten, inte minst i fråga om kapital – utöver de minimiregler som anges på europeisk nivå – inte påverkas negativt av förslaget. Utskottet anser att medlemsstaterna ska kunna behålla möjligheten att besluta om högre krav om de anser det vara motiverat för att säkerställa den finansiella stabiliteten på nationell nivå. Den finansiella sektorns storlek i förhållande till ekonomin varierar mellan medlemsstaterna, liksom sektorns internationella exponering. För medlemsstater med en stor finansiell sektor och betydande internationell exponering innebär ett fallissemang eller en finansiell kris större påfrestningar och risker för de offentliga finanserna än för medlemsstater med en mindre nationell finansiell sektor.

Enligt utskottet kan målet med kommissionens förslag nås betydligt bättre om de grundläggande kapitalkraven utgör minimikrav och under förutsättning att medlemsstaterna behåller möjligheten att höja nivån på kapitalkraven om de anser det vara motiverat för att säkerställa den finansiella stabiliteten på nationell nivå.

Utskottet anser också att förslaget till förordning strider mot proportionalitetsprincipen. Medlemsstater som står utanför eurosamarbetet men ändå väljer att delta i tillsynsmekanismen blir skyldiga att följa ECB:s instruktioner samtidigt som de inte får rösträtt i det organ – ECB-rådet – som har det yttersta ansvaret inom tillsynsmekanismen. Enligt utskottet innebär detta en oproportionerlig begränsning av dessa länders inflytande.

Kommissionen bör enligt utskottets mening återkomma med ett förslag där det tydligt framgår att medlemsstaterna har möjlighet att ställa upp högre kapitalkrav avseende kreditinstituten. Vidare bör det nya förslaget ändras vad gäller beredning, insyn och rösträtt inom tillsynsmekanismen. Om medlemsländer utanför euroområdet ska delta är det enligt utskottet av fundamental betydelse att frågan om dessa länders inflytande i tillsynsmekanismen löses.

Utskottet föreslår därmed att riksdagen lämnar ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande.

BILAGA 1

Förteckning över prövade förslag

KOM(2012) 511 slutlig Förslag till rådets förordning om tilldelning av särskilda uppgifter till Europeiska centralbanken i fråga om politiken för tillsyn över kreditinstitut.

BILAGA 2

Motiverat yttrande

Kommissionens förslag till rådets förordning om tilldelning av särskilda uppgifter till Europeiska centralbanken i fråga om politiken för tillsyn över kreditinstitut (KOM(2012) 511) slutlig), som redovisas i finansutskottets utlåtande 2012/13:FiU18 Subsidiaritetsprövning av förslag till förordning om Europeiska centralbankens tillsyn över kreditinstitut, har prövats av riksdagen utifrån tillämpningen av subsidiaritetsprincipen.

Kommissionen föreslår att det skapas en europeisk tillsynsmekanism i vilken ECB får ansvaret för tillsynen över Europas kreditinstitut. Förslaget är en del i kommissionens färdplan mot en Europeisk bankunion (KOM (2012) 510) med bl.a. en samlad tillsyn av de finansiella marknaderna, ett gemensamt insättningsgarantisystem och en gemensam avvecklingsfond.

Enligt riksdagens uppfattning hänger regelverk, beslutsregler och finansiering av samt ansvar för att bedriva tillsyn, krishantering och avveckling ihop. Åtgärderna förutsätter varandra. Därför borde förslagen om europeisk tillsyn, krishantering och finansiering av avveckling i slutändan finnas i ett paket även om – som det nu förefaller – besluten tas successivt.

Kommissionen har valt att först gå fram med förslaget om en tillsynsmekanism. Kommissionens tidsplan för förhandling och genomförande av tillsynsmekanismen är enligt riksdagen orealistisk. Förslaget är mycket komplext och kräver därför omfattande analyser och fortsatta förhandlingar. Tillräcklig analys saknas i kommissionens förslag till förordning, enligt riksdagens mening.

Vidare är det mycket viktigt att den inre marknaden och unionens sammanhållning tryggas när det gäller frågor om styrning och röstningsförfaranden inom Europeiska bankmyndigheten (EBA). Likabehandling i EBA av medlemsstater i och utanför bankunionen måste säkerställas. Detta gäller särskilt i fråga om balansen mellan rättigheter och skyldigheter för de medlemsstater som väljer att ingå ett nära samarbete med euroländerna.

Det är också enligt riksdagen av väsentlig betydelse att bankunionen innehåller tillräckliga mekanismer för insyn och demokratiskt ansvarsutkrävande.

Prövningen av kommissionens förslag till förordning visar enligt riksdagen att förslaget om ECB-förordning strider mot subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna, särskilt när det gäller kommissionens förslag om kapitaltäckning.

Riksdagen menar att det är mycket viktigt att medlemsstaternas möjligheter att ställa upp högre krav på kreditinstituten, inte minst i fråga om kapital – utöver de minimiregler som anges på europeisk nivå – inte påverkas negativt av förslaget. Riksdagen anser att medlemsstaterna ska kunna behålla möjligheten att besluta om högre krav om de anser det vara moti-

verat för att säkerställa den finansiella stabiliteten på nationell nivå. Den finansiella sektorns storlek i förhållande till ekonomin varierar mellan medlemsstaterna, liksom sektorns internationella exponering. För medlemsstater med en stor finansiell sektor och betydande internationell exponering innebär ett fallissemang eller en finansiell kris större påfrestningar och risker för de offentliga finanserna än för medlemsstater med en mindre nationell finansiell sektor.

Enligt riksdagen kan målet med kommissionens förslag nås betydligt bättre om de grundläggande kapitalkraven utgör minimikrav och under förutsättning att medlemsstaterna behåller möjligheten att höja nivån på kapitalkraven om de anser det vara motiverat för att säkerställa den finansiella stabiliteten på nationell nivå.

Riksdagen anser också att kommissionens förslag till förordning strider mot proportionalitetsprincipen. Medlemsstater som står utanför eurosamarbetet men ändå väljer att delta i tillsynsmekanismen blir skyldiga att följa ECB:s instruktioner samtidigt som de inte får rösträtt i det organ – ECB-rådet – som har det yttersta ansvaret inom tillsynsmekanismen. Enligt riksdagen innebär detta en oproportionerlig begränsning av dessa länders inflytande.

Kommissionen bör enligt riksdagens mening återkomma med ett förslag där det tydligt framgår att medlemsstaterna har möjlighet att ställa upp högre kapitalkrav avseende kreditinstituten. Vidare bör det nya förslaget ändras vad gäller beredning, insyn och rösträtt inom tillsynsmekanismen. Om medlemsländer utanför euroområdet ska delta är det enligt riksdagen av fundamental betydelse att frågan om dessa länders inflytande i tillsynsmekanismen löses.

BILAGA 3

Reservation

Subsidiaritetsprövning av förslag till förordning om Europeiska centralbankens tillsyn över kreditinstitut – motiveringen (V)

av Ulla Andersson (V).

Ställningstagande

Jag är överens med utskottet om att föreslå att riksdagen lämnar ett motiverat yttrande till Europaparlamentet, rådet och kommissionens ordförande med en invändning om att förslaget strider mot subsidiaritetsprincipen. Men jag anser att motiveringen i utlåtandet skulle ha innehållit ett tydligt ställningstagande mot att Sverige ska ansluta sig till den gemensamma europeiska tillsynen över kreditinstitut.

Jag menar också att utlåtandet borde ha innehållit kritik mot att man genom detta förslag tar de första stegen mot en bankunion. Det är svårbegripligt hur okritiskt utskottsmajoriteten tycks acceptera de första stegen mot en bankunion med ett eventuellt svenskt deltagande.

Det är svårt att överblicka aktuella förslag och vilka konsekvenser de får för Sveriges vidkommande. Det gäller i detta fall särskilt hur vår tillsyn över kreditinstitut påverkas.