



## Tillsyn över kreditinstitut och meddelande om bankunion

Finansdepartementet

2012-09-25

### Dokumentbeteckning

KOM(2012) 511

Förslag till rådets förordning om tilldelning av särskilda uppgifter till Europeiska centralbanken i fråga om politiken för tillsyn över kreditinstitut

KOM(2012) 512

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU) nr 1093/2010 om inrättande av en europeisk tillsynsmyndighet (Europeiska bankmyndigheten), när det gäller dess samspel med rådets förordning (EU) nr .../... om tilldelning av särskilda uppgifter till Europeiska centralbanken i fråga om politiken för tillsyn över kreditinstitut

KOM(2012) 510

Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och rådet En färdplan för en bankunion

### Sammanfattning

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

Förslaget innebär att Europeiska centralbanken blir ansvarig för tillsynen av eurozonens samtliga banker och inlemmas i tillsynssamarbetet inom Europeiska bankmyndigheten.

Regeringen har starka invändningar mot utformningen av det framlagda förslaget till tillsynsmekanism. Regeringens bedömning är att förslaget till

ECB-förordning innebär en oproportionerlig begränsning för de medlemsstater som står utanför eurozonen, men valt att ingå nära samarbete, när det gäller deltagande i beslutsfattandet inom tillsynsmekanismen. Kommissionens förslag i övriga delar är förenligt med proportionalitetsprincipen. EBA-förordningen bedöms vara förenlig med proportionalitetsprincipen.

Regeringen bedömer också att förslagen i ECB-förordningen och EBA-förordningen i stor utsträckning är förenliga med subsidiaritetsprincipen. När det gäller ansvaret för tillsyn på makronivå samt över att kreditinstituten följer t.ex. kapital- och likviditetskrav, samt i fråga om medlemsstaters möjligheter att ställa upp och tillämpa högre kapitalkrav än den miniminivå som anges i relevanta EU-regler, anser dock regeringen att förslagen i ECB-förordningen inte är förenliga med subsidiaritetsprincipen.

## 1 Förslaget

### 1.1 Ärendets bakgrund

Förslagen ska ses mot bakgrund av den pågående finanskrisen och oron inom, främst, eurozonens banker samt vissa medlemsstater inom eurozonen.

Vid Europeiska rådet den 28 och 29 juni 2012 noterade stats- och regeringscheferna en rapport framtagen av de fyra ordförandena Van Rompuy (rådet), Draghi (Europeiska centralbanken), Barroso (kommissionen) och Juncker (Eurogruppen) med förslag på hur EMU kan vidareutvecklas. Rapporten beskrev bland annat en bankunion bestående av en gemensam banktillsyn, ett gemensamt insättningsgarantisystem, och en gemensam avvecklingsfond inom EU. Som uppföljning av rapporten uppdrog Europeiska rådet åt Van Rompuy att till Europeiska rådet i december 2012 utveckla en ”särskild färdplan med bestämda tidsramar för hur en verklig ekonomisk och monetär union ska uppnås”. Vidare gav Eurogruppen i ett uttalande stöd för ambitionen att samla banktillsynen i eurozonen hos Europeiska centralbanken (ECB).

Den 12 september 2012 presenterade kommissionen, med hänvisning till dessa uttalanden, förslag om en samlad tillsynsmekanism för alla kreditinstitut inom eurozonen. Förslagen innehåller en förordning som ger ECB tillsyn över alla kreditinstitut inom eurozonen och en förordning med ändringar i den befintliga förordning som rör Europeiska bankmyndigheten (EBA). Vidare lämnade kommissionen ett meddelande där en ”komplett” bankunion – inklusive ett gemensamt insättningsgarantisystem och en gemensam avvecklingsfond – skissades upp.

Förslaget syftar till att skapa en samlad tillsynsmekanism (single supervisory mechanism) med ECB som ansvarig myndighet att utöva tillsyn över kreditinstitut inom eurozonen samt i de övriga medlemsstater som väljer att ansluta sig. Förslaget har två komponenter: en förordning som ger ECB ansvaret för tillsyn över kreditinstitut, och en förordning som innebär ändringar i den befintliga förordningen om EBA.

Därutöver beskrivs i meddelandet hur kommissionen föreställer sig en helt genomförd bankunion, med flera komponenter; enbart förslag om banktillsyn presenteras dock i nuläget.

### 1.2.1 ECB-förordningen

Den föreslagna förordningen innebär att ECB ges exklusivt ansvar för viss tillsyn över kreditinstitut. I förordningens artikel 4 anges mer detaljerat de områden där ECB ska utöva tillsyn. Inom dessa områden tar ECB över tillsynsansvaret från de befintliga nationella tillsynsmyndigheterna. ECB ska även tillämpa och genomföra Unionsrätten. ECB ska enligt förordningens artikel 5 kunna få hjälp av de nationella tillsynsmyndigheterna vid utövandet av sina befogenheter enligt artikel 4. De nationella tillsynsmyndigheterna ska enligt samma artikel följa ECB:s instruktioner. ECB får inom ramen för sina tillsynsbefogenheter bl.a. göra platsbesök, begära in information från kreditinstitut samt bevilja respektive återkalla tillstånd att bedriva verksamhet som kreditinstitut. ECB föreslås också få rätt att besluta om sanktioner vid överträdelse av tillämpliga regler. Det föreslås att en särskild tillsynskommitté (supervisory board) skapas inom ECB med ansvar för att planera och utföra tillsynsuppgifter. Tillsynskommittén kan, på delegation från ECB-rådet, sköta vissa tillsynsuppgifter och fatta beslut i tillsynsärenden. ECB:s tillsynsverksamhet ska bekostas över ECB:s budget och redovisas separat från ECB:s övriga budget (artikel 23). För att täcka kostnaderna för tillsynsverksamheten ska ECB ta ut avgifter från instituten (artikel 24).

Det anges också i förordningen att ECB ska vara oberoende i sin roll som tillsynsmyndighet (artikel 16), och att tillsynsverksamheten ska separeras från ECB:s andra roll som penningpolitiskt beslutsorgan för eurozonen (artikel 18). Det föreslås vidare mekanismer för demokratiskt ansvarsutkrävande, som innebär att ECB ska ge information i olika former till Europaparlamentet, rådet, kommissionen och eurogruppen (artikel 17 och artikel 21).

Förordningsförslaget innehåller också särskilda bestämmelser (i artikel 6) om möjligheten för medlemsstater utanför eurozonen att ingå nära samarbete med ECB och tillsynsmekanismen. Medlemsstater utanför eurozonen som vill ingå i nära samarbete måste se till att den nationella tillsynsmyndigheten är ”skyldig att vidta de åtgärder med avseende på kreditinstitut som ECB ålägger”. Dessa medlemsstater ska kunna medverka i arbetet i

tillsynskommittén. Deras medverkan ska kunna ske med beaktande av de begränsningar som följer av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt och stadgan för Europeiska centralbankssystemet, vilket innebär att det slutliga beslutsansvaret vilar på ECB-rådet där enbart representanter för medlemsstater som har infört euron som valuta har rösträtt.

### 1.2.2 EBA-förordningen

Förslagen till ändringar i EBA-förordningen syftar till att inlemma ECB i arbetet inom EBA, där de nationella tillsynsmyndigheterna i samtliga medlemsstater samverkar. EBA har bl.a. som uppgift att ta fram förslag på bindande tekniska standarder för tillsyn och bindande tekniska standarder för genomförande av EU-rättsakter. Dessutom kan EBA utfärda riktlinjer och rekommendationer. Under vissa förutsättningar kan EBA också besluta om åtgärder mot enskilda institut som inte följer tillämpliga EU-regler, om den behöriga nationella tillsynsmyndigheten inte vidtar några åtgärder. EBA kan också under vissa förutsättningar besluta att behöriga nationella tillsynsmyndigheter ska vidta krisåtgärder, eller att rikta sådana beslut mot enskilda institut om den behöriga tillsynsmyndigheten inte rättar sig efter EBA:s beslut. EBA kan dessutom fatta bindande beslut i tvister mellan olika nationella tillsynsmyndigheter (s.k. bindande medling).

De nu föreslagna ändringarna innebär att röstreglerna ändras i fråga om EBA:s beslut att vidta krisåtgärder och i fråga om bindande medling. Det skulle sannolikt innebära att EBA:s beslut som regel kommer att avspegla ECB:s ståndpunkt. Om ECB väljer att inte följa EBA:s beslut ska ECB motivera sitt agerande. Detta innebär att ECB alltså inte behöver rätta sig efter beslutet om man kan förklara skälen till sitt agerande. Dessutom föreslås nya regler om sammansättningen av vissa organ inom EBA.

### 1.2.3 Meddelandet – En färdplan för en bankunion

I meddelandet tar kommissionen upp vilka ytterligare initiativ, utöver den föreslagna samlade tillsynsmekanismen, som bedöms nödvändiga för att uppnå en bankunion. Kommissionen anför att Europaparlamentet och rådet bör komma överens om flera föreslagna rättsakter som har betydelse för bankunionen. Det handlar om stärkta kapitalkrav för banker (det s.k. Capital Requirements Directive eller CRD4) och ändrade regler för insättningsgarantisystem inbegripet en skyldighet för nationella system att låna ut medel till varandra under vissa förutsättningar. Det handlar även om nya regler på europeisk nivå för hantering av banker i kris inbegripet en skyldighet för nationella avvecklingssystem att låna ut medel till varandra under vissa förutsättningar.

Kommissionen anser dessutom att harmoniserade regler bör åtföljas av gemensamma tillsynsmetoder och arbetssätt, och att EBA bör ta fram en gemensam ”tillsynshandbok” som ett komplement till de gemensamma reglerna.

Därutöver anser kommissionen att hanteringen av banker i kris bör ske mer samordnat. För att uppnå detta behövs, enligt kommissionen, en myndighet på europeisk nivå för avveckling av banker i kris. Kommissionen avser därför att presentera ett förslag att skapa en sådan myndighet.

2012/13:FPM10

### 1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Några direkta konsekvenser för svenska regler kommer inte uppstå till följd av förslagen så länge Sverige inte väljer att gå med i tillsynsmekanismen. Om Sverige ansluter sig till den föreslagna tillsynsmekanismen (genom att ingå i nära samarbete eller genom att anta euron som valuta) kommer det krävas lagändringar för att införliva Finansinspektionen i tillsynsarbetet. Förslaget till ECB-förordning väcker frågor om förhållandet mellan ECB:s och nationella myndigheters beslutsbefogenheter. I denna del kräver förslagen en ingående analys.

### 1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Förslaget bedöms inte ha några direkta konsekvenser för den svenska statens budget, oavsett om Sverige väljer att delta i tillsynsmekanismen eller inte. Inte heller några konsekvenser för EU:s budget förutses. Det huvudsakliga skälet till detta är att tillsynen finansieras med avgifter från tillsynsobjekten, d.v.s. bankerna, samt genom ECB:s egen budget, vilket i enlighet med fördraget inte är del av EU:s budget.

Förslaget innebär att enskilda medlemsstater inte har möjlighet att uppställa högre kapitalkrav än de minimiregler som anges på EU-nivå. Om möjligheten att uppställa högre kapitalkrav på nationell nivå försvinner försämras möjligheten att vidta åtgärder för att förebygga obalanser i svensk ekonomi, och att tillförsäkra att det finns tillräcklig motståndskraft i det finansiella systemet i händelse av en kris. Detta kan i sin tur innebära en ökad risk för att staten drabbas av kostnader på grund av krishantering.

## 2 Ståndpunkter

### 2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

- SE har starka invändningar mot utformningen av det framlagda förslaget till tillsynsmekanism;
- SE kommer dock att vara en konstruktiv deltagare i förhandlingarna och försöka förbättra förslaget. Det måste dock uppmärksammas att tidsplanen för förhandlingarna är orealistisk med tanke på omfattningen och komplexiteten i förslaget;
- En avgörande fråga för svensk del är att det fortsättningsvis måste finnas möjlighet att på nationell nivå ålägga bankerna högre

kapitalpåslag än de miniminivåer som anges i EU-regelverk. Detta oavsett om ett land väljer att delta inom det föreslagna tillsynssamarbetet eller inte;

- En annan fundamental fråga rör länders möjlighet till inflytande. KOM:s förslag är inte acceptabla när det gäller den obalans i röstningsregler m.m. som blir konsekvensen för arbetet inom EBA. Denna obalans måste åtgärdas i förslagen. Det är också mycket viktigt att den inre marknaden och unionens sammanhållning säkerställs. I detta sammanhang måste frågor om styrning och röstningsförfaranden inom EBA övervägas noga. Likabehandling av medlemsstater i och utanför bankunionen måste säkerställas. Att säkerställa likabehandling framstår som angeläget dels när det gäller om ECB ska vara förpliktad att följa EBA-beslut om bl.a. bindande medling på samma sätt som nationella tillsynsmyndigheter, dels i fråga om balansen mellan rättigheter och skyldigheter för de medlemsstater som väljer att ingå nära samarbete;
- Det måste vara balans mellan rättigheter och skyldigheter för MS som väljer att ingå ett nära samarbete och omfattas av ECB:s tillsyn. Om länder utanför euro-samarbetet ska kunna delta är det av fundamental betydelse att frågan om dessa länders inflytande i tillsynsmekanismen löses;
- Det är också viktigt att förslagen får en demokratisk förankring och att de nationella parlamenten tillförsäkras inflytande när nu tillsynsansvar och därmed maktbefogenheter överflyttas till EU-nivå;
- När det gäller övriga delar av bankunionen dvs. gemensamma fonder för insättnings- och stabilitetsfonder så måste dessa vara prefinansierade och det måste finnas tillräckliga s.k. back-stops. SE är starkt emot förslaget om en gemensam lånemekanism. Svenska skattebetalares pengar måste värnas och Sverige ska inte kunna tvingas ta ansvar för kostnader som uppstår till följd av andra länders missköta banksystem.

## 2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Ett stort antal medlemsstater har i generella termer uttryckt stöd för bankunionen. Några medlemsstater har uttryckt visst stöd men anser dock att endast ett fåtal systemviktiga institut bör stå under ECB:s tillsyn. Flera medlemsstater vill också ha en mer generös tidtabell för arbetet med att få tillsynsmekanismen på plats. Flera medlemsstater, inte minst utanför eurozonen, är skeptiska till förslagen.

Europaparlamentet har signalerat att det avser att kräva mer inflytande under förhandlingarna. ECB är positiva till förslagen.

## 2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har inte remitterats.

# 3 Förslagets förutsättningar

## 3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Den rättsliga grunden för förordningen om ECB:s tillsynsuppdrag anges vara artikel 127.6 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Rådet beslutar med enhällighet efter hörande av ECB och Europaparlamentet.

Den rättsliga grunden för förordningen med ändringar i förordningen om EBA anges vara artikel 114 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Rådet beslutar med kvalificerad majoritet och Europaparlamentet är medbeslutande.

## 3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

I motiveringen till förordningsförslagen gör kommissionen bedömningen att förslagen är förenliga med subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen.

Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen regleras i artikel 5 i fördraget om Europeiska unionen. Enligt denna ska unionen, på de områden där den inte har exklusiv befogenhet, vidta en åtgärd endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna och därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar den bättre kan uppnås på unionsnivå. Vidare ska unionens åtgärder till innehåll och form inte gå utöver vad som är nödvändigt för att nå målen i fördragen.

Kommissionen anför att den föreslagna åtgärdens mål inte kan uppnås i tillräcklig utsträckning av medlemsstaterna och därför på bättre sätt kan uppnås av EU. Kommissionen menar att händelser på senare tid tydligt har visat att endast tillsyn på europeisk nivå kan garantera en lämplig 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.

Enligt regeringens bedömning innebär förslaget till ECB-förordning en oproportionerlig begränsning för de medlemsstater som står utanför eurozonen, men har valt att ingå 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 ECB-förordningen i övriga delar är förenlig med proportionalitetsprincipen. EBA-förordningen bedöms vara förenlig med proportionalitetsprincipen.

Regeringen bedömer också att förslagen i ECB-förordningen och EBA-förordningen i stor utsträckning är förenliga med subsidiaritetsprincipen. När det gäller ansvaret för tillsyn på makronivå samt över att kreditinstituten följer t.ex. kapital- och likviditetskrav, samt i fråga om medlemsstaters möjligheter att ställa upp och tillämpa högre kapitalkrav än den miniminivå som anges i relevanta EU-regler, anser dock regeringen att förslagen i ECB-förordningen inte är förenliga med subsidiaritetsprincipen. Makrotillsyn samt fastställande av, och tillsyn över, de kapital- och likviditetskrav som instituten har att följa görs mer effektivt på nationell nivå.

## 4 Övrigt

### 4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förhandlingar om förslaget inleddes den 27 och 28 september 2012. Ett möte hölls därefter den 11 och 12 oktober och ytterligare ett möte kommer att hållas under oktober. Ad hoc-arbetsgruppen om banktillsynsmekanismen kommer att rapportera till Coreper. Ärendet förväntas behandlas på Ekofin i november.

Enligt förslaget ska förordningarna träda ikraft den 1 januari 2013 och från samma datum föreslås ECB få vissa tillsynsuppgifter.

### 4.2 Fackuttryck/termer

-