



Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag till förordning om en gemensam rekonstruktionsmekanism och rekonstruktionsfond (KOM(2013) 520)

Sammanfattning

Utskottet har prövat kommissionens förslag till förordning om en gemensam rekonstruktionsmekanism och rekonstruktionsfond (KOM(2013) 520). Enligt utskottet kan delar av förslaget strida mot subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Utskottet anser också att det är osäkert om förslaget är förenligt med fördraget. Utskottet föreslår därför att riksdagen skickar ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande i enlighet med 10 kap. 6 § riksdagsordningen.

Utskottet anser bl.a. att förslaget inte innehåller ett tillräckligt starkt skydd mot att nationella budgetmedel kan användas för att finansiera den gemensamma avvecklingsfonden. Det gäller särskilt under fondens uppbyggnadsperiod, då den saknar tillräckligt med resurser för att hantera en kris. Enligt utskottet är det väsentligt att kommissionens förslag är förenligt med principerna om nationell beskattningsrätt och nationella parlaments möjligheter att själva bestämma över användningen av budgetmedel.

Utskottet anser också att förslaget innebär en betydande koncentration av makt till EU:s institutioner och myndigheter, på bekostnad av medlemsstaternas inflytande. Enligt utskottet ger förslaget EU-organen ett opropor­tionerligt stort inflytande. Målet med förordningen kan med största sannolikhet även uppnås med en jämnare fördelning av makt mellan EU-nivån och medlemsstaterna. Utskottet ifrågasätter den makt och den roll som kommissionen enligt förslaget får i rekonstruktionsprocessen. Kommissionen ska ta beslut om rekonstruktion eller avveckling av en bank, ska ha rösträtt i rekonstruktionsnämnden och dessutom ansvara för statsstödsprövningen. Utskottet ser här tydliga risker för en sammanblandning av roller, vilket riskerar att påverka effektiviteten i den gemensamma avvecklingsmekanismen.

Den process som kommissionen föreslår för hur beslut om rekonstruktion eller avveckling av en bank ska gå till är enligt utskottet invecklad och t.o.m. svår att förstå i vissa delar. Flera olika institutioner och myndigheter är inblandade i processen och utskottet är tveksamt till om systemet kommer att fungera effektivt i ett krisläge. Om och när en bank eller bankgrupp får problem är tiden för beslut och agerande starkt begränsad. Oftast handlar det om att åtgärder måste vidtas över en helg. I en sådan akut situation måste beslutsordningen vara enkel, tydlig och kort, annars är risken stor att man inte lyckas upprätthålla stabiliteten i det finansiella systemet.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	4
Redogörelse för ärendet	5
Ärendet och dess beredning	5
Bakgrund	5
Förslagets huvudsakliga innehåll	6
Ytterligare information	10
Utskottets prövning	12
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över prövat dokument	15
<i>Bilaga 2</i>	
Motiverat yttrande från Sveriges riksdag	16

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag till förordning om en gemensam rekonstruktionsmekanism och rekonstruktionsfond (KOM(2013) 520)

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

Stockholm den 3 oktober 2013

På finansutskottets vägnar

Anna Kinberg Batra

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Anna Kinberg Batra (M), Fredrik Olovsson (S), Jonas Jacobsson Gjörtler (M), Pia Nilsson (S), Peder Wachtmeister (M), Bo Bernhardsson (S), Carl B Hamilton (FP), Marie Nordén (S), Sven-Erik Bucht (S), Staffan Anger (M), Per Bolund (MP), Anders Sellström (KD), Sven-Olof Sällström (SD), Jörgen Andersson (M), Ardalan Shekarabi (S), Jacob Johnson (V) och Emil Källström (C).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

Den 10 juli 2013 kom kommissionen med ett förslag till förordning om fastställande av enhetliga regler och ett enhetligt förfarande för rekonstruktion av kreditinstitut och vissa värdepappersföretag inom ramen för en gemensam rekonstruktionsmekanism och gemensam bankrekonstruktionsfond (KOM(2013) 520 slutlig). Syftet med förslaget är att komplettera den gemensamma tillsynsmekanismen med en gemensam mekanism för rekonstruktion av banker och värdepappersföretag. Den 23 juli lämnade kammaren över förslaget till finansutskottet för subsidiaritetskontroll. Tidsfristen för att lämna ett motiverat yttrande över förslaget till Europaparlamentet parlamentets, rådets och kommissionens ordförande går ut den 18 oktober 2013.

Den 27 augusti 2013 presenterade regeringen en faktagromemoria om kommissionens förslag (2012/13:FPM148). Den 19 september 2013 informerade statssekreterare Johanna Lybeck Lilja utskottet om utvecklingen i olika EU-frågor, däribland förslaget om en gemensam avvecklingsmekanism.

Bakgrund

Våren 2012 presenterades den s.k. EMU-rapporten. Rapporten, som skrivits av Europeiska rådets ordförande i samarbete med ordförandena för kommissionen, Europeiska centralbanken (ECB) och eurogruppen, innehöll förslag på hur EMU skulle vidareutvecklas och förstärkas. Några av huvudpunkterna i rapporten var att trygga den finansiella stabiliteten i EU genom att skapa en enhetlig finansiell tillsyn, gemensamma regler för rekonstruktion och avveckling av banker och ett gemensamt insättningsgaranti-system.

I juni 2012 lämnade kommissionen ett förslag till direktiv om en EU-ram för hantering av banker, kreditmarknadsföretag och värdepappersföretag i kris (KOM(2012) 280). En överkommelse om direktivet nåddes vid rådets möte i slutet av juni 2013.

I början av september 2012 presenterade kommissionen meddelandet En färdplan för en bankunion (KOM (2012) 510). De bärande delarna i planen var att inrätta en gemensam tillsynsmekanism, en gemensam mekanism för rekonstruktion, en gemensam rekonstruktionsfond och en gemensam insättningsgaranti. Samtidigt med färdplanen lämnade kommissionen ett förslag till förordning om en gemensam tillsynsmekanism. Enligt förslaget får ECB det övergripande ansvaret för tillsynen av kreditinstitut och värdepappersföretag i de länder som deltar i mekanismen (KOM(2012) 511).

En överenskommelse om den gemensamma tillsynsmekanismen nåddes i rådet i december 2012 och i april 2013 nåddes en preliminär överenskommelse med Europaparlamentet. Förväntningarna är att förordningen om tillsynen antas under hösten 2013 och börjar tillämpas från mitten av 2014.

Vid sitt möte i mars 2013 beslutade Europeiska rådet bl.a. att en av prioriteringarna på vägen mot bankunionen var att ta fram och granska förslag till en gemensam rekonstruktionsmekanism som skulle kunna antas under Europaparlamentets innevarande mandatperiod.

Förslagets huvudsakliga innehåll

I förordningen föreslår kommissionen att det inrättas en gemensam rekonstruktionsmekanism för banker och värdepappersföretag med ett centralt beslutsfattande på EU-nivå.

De viktigaste delarna i förslaget är följande:

- Den gemensamma rekonstruktionsmekanismen ska med vissa undantag följa det regelverk som fastställs i direktivet KOM (2012) 280 om en EU-ram för hantering av banker, kreditmarknadsföretag och värdepappersföretag i kris.
- Den gemensamma rekonstruktionsmekanismen ska omfatta samtliga medlemsstater som deltar i den gemensamma tillsynsmekanismen.
- För att få ett centralt beslutsfattande i rekonstruktionsfrågor inrättas en rekonstruktionsnämnd. Nämnden övertar delar av det beslutsmandat som de nationella rekonstruktionsmyndigheterna ska ha enligt direktivförslaget. Till viss del ersätts alltså det föreslagna nätet av rekonstruktionsmyndigheter av en gemensam nämnd på EU-nivå.
- De nationella rekonstruktionsfonderna som ska inrättas enligt direktivet ersätts av en gemensam bankrekonstruktionsfond för de stater som deltar i tillsynsmekanismen. Fonden ska ägas och skötas av rekonstruktionsnämnden.

Mekanismen kommer enligt kommissionen att innebära en mer effektiv och snabbare hantering av bankkriser, förhindra den typen av icke samordnade insatser som förekom under finanskrisen och därmed minska de negativa effekterna på den finansiella stabiliteten i EU och begränsa behoven av ekonomiskt stöd. Mekanismen kommer också att öka förtroendet för Europas finansiella marknader, enligt kommissionen.

Beslutsprocessen i rekonstruktionsmekanismen

Den beslutsprocess som leder fram till en rekonstruktion eller avveckling av en bank eller ett värdepappersföretag börjar med att ECB i egenskap av tillsynsmyndighet meddelar kommissionen, rekonstruktionsnämnden, berörda nationella regeringar och myndigheter att en bank hamnat på obestånd. Därefter bedömer rekonstruktionsnämnden (som härafter kallas för

nämnden) om det finns systemrisk, dvs. om det finns risk för att bankens problem sprider sig till andra banker, eller om det finns någon snabb lösning av problemen inom den privata sektorn. Om spridningsrisken är stor och det inte finns någon snabb alternativ lösning rekommenderar nämnden att kommissionen inleder en rekonstruktion.

Efter det beslutar kommissionen att inleda en rekonstruktion och anger för nämnden inom vilka ramar den får använda olika rekonstruktionsverktyg och medel i rekonstruktionsfonden (enligt en särskild artikel kan kommissionen även besluta om rekonstruktion utan rekommendation från nämnden). Nämnden beslutar sedan om en rekonstruktionsordning som innehåller uppgifter om vilka rekonstruktionsåtgärder och finansieringsåtgärder som ska vidtas. De nationella rekonstruktionsmyndigheterna genomför därefter de åtgärder som nämnden beslutat om. Om de nationella myndigheterna inte följer nämndens beslut kan nämnden ersätta de nationella myndigheterna och rikta sina beslut direkt till den berörda banken eller bankgruppen.

Rekonstruktionsnämndens uppbyggnad och ansvar

Enligt förslaget ska nämnden bestå av en vd och en vice vd, en företrädare för kommissionen och en för ECB och en företrädare för varje medlemsstat som deltar i rekonstruktionsmekanismen. Nämnden ska ha två typer av beslutsmöten – plenummöten och verkställande möten. Vid plenummöten fattas beslut av allmän karaktär och samtliga ledamöter i nämnden deltar (plus eventuellt inbjudna observatörer). Vid verkställande möten fattas beslut om enskilda banker eller bankgrupper. Det kan t.ex. röra beslut om rekonstruktions- och avvecklingsplaner, befogenheter att ingripa tidigt om en bank får problem, tvistlösning, instruktioner om rekonstruktioner till nationella myndigheter och användning av medlen i rekonstruktionsfonden. Vid de verkställande mötena deltar vd och vice vd, företrädare för kommissionen och ECB och företrädare för de nationella rekonstruktionsmyndigheterna i de medlemsstater som berörs av problemen i en bank.

Nämnden ska ha befogenhet att avgöra när den ska rekommendera kommissionen att rekonstruera en bank eller bankgrupp. Nämnden ska också ha befogenhet att besluta om vilka åtgärder som ska vidtas och hur de ska finansieras, inom den ram för rekonstruktion eller avveckling som kommissionen satt upp.

Nämnden har också till uppgift att se till att rekonstruktionsbesluten verkställs korrekt av de nationella rekonstruktionsmyndigheterna. Nämnden ska därmed också ha befogenhet att vända sig direkt till berörd bank eller bankgrupp om de nationella rekonstruktionsmyndigheterna inte genomför de åtgärder nämnden beslutat om.

För att bl.a. säkerställa att nämnden genomför sina uppgifter på ett korrekt och opartiskt sätt ska nämnden enligt förslaget vara ansvarig för sina beslut inför Europa-parlamentet och rådet. De nationella parlamenten i de stater som deltar ska informeras om nämndens verksamhet och nämnden ska även vara skyldig att svara på synpunkter och frågor från parlamenten.

Nämndens verksamhet ska finansieras genom avgifter från banksektorn.

Beslutsregler i nämnden

Beslut vid plenummöten ska enligt förslaget fattas med enkel majoritet. Undantaget är frågor som handlar om frivillig upplåning mellan olika finansieringsarrangemang och utlåning till insättningsgarantisystem. Då ska besluten fattas med en majoritet av två tredjedelar av ledamöterna.

Beslut vid verkställande möten ska fattas med en enkel majoritet av deltagande ledamöter när det gäller beslut om enskild enhet eller koncern som enbart är etablerad i en deltagande medlemsstat. Vd har utslagsröst vid lika röstetal.

Vid beslut om en gränsöverskridande koncern ska vd, vice vd, de ledamöter som utsetts av kommissionen och ECB och den ledamot som representerar rekonstruktionsmyndigheten i den stat där koncernen är belägen ha en röst var. Övriga deltagare i mötet (som representerar rekonstruktionsmyndigheter i stater där koncernen har dotterbolag eller enheter) ska dela på en röst. Beslut tas med enkel majoritet. Vid lika röstetal har vd utslagsröst.

Rekonstruktionsfondens uppbyggnad

Principen för den gemensamma rekonstruktionsmekanismen är att alla förluster och kostnader som uppstår i samband med en rekonstruktion i första hand ska bäras av aktieägare och borgenärer och i sista hand av finanssektorn som helhet.

Trots det är det enligt kommissionen viktigt att skapa en rekonstruktionsfond för att säkerställa att rekonstruktionsåtgärderna når avsett resultat. Det kan t.ex. handla om att man via fonden tillhandahåller kortfristig finansiering av ett institut som befinner sig under rekonstruktion eller garantier till potentiella köpare av en bank som är under rekonstruktion. I undantagsfall måste fonden också kunna användas för att täcka förluster eller tillhandahålla kapital, enligt kommissionen.

Det främsta motivet till att inrätta en gemensam rekonstruktionsfond (och ersätta uppbyggnaden av nationella fonder) är att ekonomiskt stöd för att rekonstruera en bank i en medlemsstat ökar stabiliteten och förtroendet för banker inte bara i den aktuella medlemsstaten utan även i andra medlemsstater.

En gemensam fond blir också större och effektivare genom att medel tas ut från alla banker i de medlemsstater som deltar. Den gemensamma fonden kan också bidra till att bryta den onda cirkeln av bankkris och

utnyttjande av offentliga medel som var tydlig under finanskrisen. Kommissionen anser också att en gemensam banktillsyn förutsätter en gemensam fond. Om rekonstruktionsåtgärder måste betalas via nationella medel minskar effektiviteten i både den gemensamma tillsynen och rekonstruktionen. Detta gäller särskilt vid rekonstruktion av gränsöverskridande banker eller bankgrupper.

Fonden ska enligt kommissionens förslag ägas och förvaltas av rekonstruktionsnämnden. Fondens tillgångar får endast placeras i obligationer som utfärdats av de deltagande medlemsstaterna eller mellanstatliga organisationer, eller i mycket likvida tillgångar med hög kreditvärdighet.

Fonden finansieras genom förhandsinbetalda riskanpassade avgifter från bankerna i de medlemsstater som deltar i rekonstruktionsmekanismen. Målet för fonden bör enligt kommissionen vara att den efter en övergångsperiod på 10 år ska uppgå till minst 1 procent av de täckta insättningarna i de deltagande medlemsländernas banksystem. Enligt 2011 års siffror innebär det att medlen i fonderna efter 10 år skulle uppgå till minst 55 miljarder euro (motsvarande ca 480 miljarder svenska kronor). Om fonden under 10-årsperioden gör utbetalningar som överstiger hälften av fondens mål kan målperioden utvidgas till 14 år. Efter den inledande uppbyggnadsperioden kan bankerna behöva betala in ytterligare avgifter om deras avgiftsunderlag växer eller fonden behöver göra utbetalningar. Om de tillgängliga resurserna i fonden sjunker under hälften av målet på 1 procent ska bankerna betala ett årligt bidrag på minst en femtedel av bankernas totala skulder (med undantag för lagstadgat kapitalkrav och täckta insättningar).

Enligt kommissionens förslag ska fonden också få möjlighet att ta upp offentliga lån och lån eller stöd från finansinstitut eller andra organisationer (inklusive offentliga medel) om det behövs för att finansiera rekonstruktioner.

Vad gäller för de medlemsstater som inte deltar?

Enligt kommissionen ska förslaget till ett direktiv om en EU-ram för hantering av banker, kreditmarknadsföretag och värdepappersföretag i kris (KOM(2012) 280) gälla fullt ut för banker som är etablerade i medlemsstater som inte deltar i den gemensamma rekonstruktionsmekanismen.

Enligt direktivförslaget ska det inrättas s.k. rekonstruktionskollegier mellan de nationella rekonstruktionsmyndigheterna för att hantera gränsöverskridande banker. Enligt det nu aktuella förslaget ska den gemensamma rekonstruktionsmyndigheten ersätta de nationella rekonstruktionsmyndigheterna i de deltagande medlemsstaterna i rekonstruktionskollegierna.

I direktivförslaget finns regler om ömsesidighet och frivillig ömsesidig upp- och utlåning mellan nationella rekonstruktionsfonder. Samma regler ska gälla mellan den gemensamma rekonstruktionsfonden och de nationella rekonstruktionsfonderna i de medlemsstater som inte deltar i den gemensamma rekonstruktionsmekanismen.

Kommissionen understryker att det i det aktuella förslaget fastställs en princip om icke-diskriminering från den gemensamma rekonstruktionsmekanismen mot kreditinstitut, insättare, investerare och andra kreditgivare på grund av deras nationalitet eller driftställe.

Dessutom anger kommissionen att de medlemsstater som inte deltar alltid har möjlighet att ansluta sig till den gemensamma tillsynsmekanismen och på det sättet se till att bankerna inom deras territorium omfattas av den gemensamma rekonstruktionsmekanismen.

När ska förslaget börja gälla?

Enligt kommissionen bör den gemensamma rekonstruktionsmekanismen påbörja sin verksamhet i januari 2015, då direktivet om hantering av banker, kreditmarknadsföretag och värdepappersföretag i kris (KOM(2012) 280) förväntas träda i kraft.

Ytterligare information

Regeringens faktapromemoria

Punkterna nedan innehåller en kort sammanfattning av regeringens syn på innehållet i kommissionens förslag. Regeringens syn på om förslaget är förenligt med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna redovisas under avsnittet Utskottets överväganden.

- Bankunionen måste präglas av sunda krishanteringsprinciper.
- Svenska skattebetalare ska inte stå för förluster i utländska banker.
- Avvecklingsfonden måste finansieras i förväg och ha tillräckliga resurser.
- Medlemsstater utanför euroområdet som deltar i mekanismen måste ha samma inflytande som deltagande euroländer.
- Stater som deltar måste kunna påverka de beslut som fattas inom mekanismen.
- Arbetet i avvecklingskollegierna (dvs. arbetet och besluten runt banker som är etablerade i både deltagande och icke deltagande länder) får inte påverkas negativt av att mekanismen bildas.
- Icke deltagande länders ställning och inflytande i kollegierna får inte försvagas.
- Den demokratiska förankringen och ansvarsutkrävandet måste säkerställas.

- Regeringen kommer att göra en bedömning om ett eventuellt svenskt deltagande i bankunionen när alla regler finns på plats.

Finansutskottets subsidiaritetsprövning av direktivförslaget om ett krishanteringsramverk

I juni 2012 presenterade kommissionen ett förslag till direktiv om en EU-ram för hantering av banker, kreditmarknadsföretag och värdepappersföretag i kris (KOM(2012) 280). Utskottet subsidiaritetsprövade förslaget hösten 2012 (utlåtande 2011/12:FiU12).

Utskottet välkomnade kommissionens förslag, men ansåg att det i vissa delar stred mot subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.

Utskottets invändning gällde förslaget om en obligatorisk och tvingande lånemekanism mellan de nationella stabilitetsfonderna. En obligatorisk lånemekanism kan bl.a. leda till moral hazard (en moralisk risk) genom att vissa stater kan lockas till att underfinansiera sina nationella arrangemang, menade utskottet. Det kan också leda till en ofrivillig och oplanerad försvagning av medlemsstaterna statsfinanser, vilket motverkar ett av syftena med direktivet – att skydda skattebetalarnas intressen vid finansiell kris. Detta stämmer i sin tur inte överens med principerna om nationell beskattningsrätt och nationella parlaments möjligheter att själva bestämma över användningen av budgetmedel, ansåg utskottet.

Utskottets prövning

Prövning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna

Subsidiaritetsprincipen innebär att EU endast ska vidta en åtgärd om målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan nås av medlemsstaterna själva.

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 subsidiaritetsprincipen i ett aktuellt förslag (10 kap. 6 § riksdagsordningen).

Om minst fem av utskottets ledamöter 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 protokollsutdrag till kammaren.

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

Subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna i det aktuella ärendet

Kommissionens bedömning

Kommissionen anser att förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Enligt kommissionen kan endast åtgärder på europeisk nivå garantera att insolventa banker avvecklas eller rekonstrueras på ett konsekvent sätt och med minsta möjliga spridningseffekter. Den gemensamma rekonstruktionsmekanismen medför också betydande stordriftsfördelar, samtidigt som den bidrar till att man undviker de negativa externa effekter som kan bli följden av nationella beslut och användningen av nationella fonder. Den gemensamma rekonstruktionen säkerställer att en omstrukturering genomförs till lägsta kostnad, att fordringsägarna får en rättvis och lika behandling och att en snabb och effektiv finansiering av rekonstruktionen kan genomföras.

För att undvika avvikelser i nationell lagstiftning och uppnå lika konkurrensvillkor för alla banker i de deltagande medlemsstaterna är en förordning det mest lämpliga rättsliga instrumentet, enligt kommissionen.

Kommissionen anser också att förordningen är förenlig med proportionalitetsprincipen. Förslaget går inte utöver vad som är nödvändigt för att nå målet med förslaget.

Kommissionen anser att banktillsyn och rekonstruktion måste utövas på samma myndighetsnivå i unionen. I annat fall kan det uppstå spänningar mellan den europeiska tillsynsmyndigheten och de nationella rekonstruktionsmyndigheterna om hur man hanterar och täcker kostnaderna för banker i kris. Sådana spänningar undergräver effektiviteten av både tillsynen och rekonstruktionen och hotar att snedvrیدا konkurrensen mellan medlemsstaterna.

Den gemensamma rekonstruktionsmekanismen säkerställer att samma regler tillämpas på samma sätt på alla banker med problem i de deltagande medlemsstaterna. En fullgod finansiering förhindrar också att problem i enskilda banker minskar förtroendet för hela banksystemet eller att marknaden uppfattar att andra banker har samma problem.

Regeringens bedömning

Regeringen anser i sin faktapromemoria (2012/13:FPM148) att det är osäkert om förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen eftersom kommissionen får rätten att ensam besluta om ett institut ska avvecklas eller inte. Det begränsar medlemsstaternas möjligheter att delta i beslutsfattandet.

Förslaget om att skapa en gemensam avvecklingsfond, finansierad av bankerna, väcker också frågor ur ett subsidiaritetsperspektiv, enligt regeringen. Regeringen anger dock inte på vilket sätt.

Frågan om förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen eller inte kräver ytterligare analys, menar regeringen.

Finansutskottets ställningstagande

Innan utskottet går in på frågan om kommissionens förslag är förenligt med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna vill utskottet kort kommentera några av sakfrågorna i förslaget.

Kommissionen föreslår en process för hur beslut om rekonstruktion eller avveckling av en bank ska gå till. Utskottet uppfattar processen som mycket invecklad och t.o.m. svår att förstå i vissa delar. Flera olika institutioner och myndigheter är inblandade i processen och utskottet är tveksamt till om systemet kommer att fungera effektivt i ett krisläge. Om och när en bank eller bankgrupp får problem är tiden för beslut och agerande starkt begränsad. Oftast handlar det om att åtgärder måste vidtas över en helg. I en sådan akut situation måste beslutsordningen vara enkel, tydlig och kort, annars är risken stor att man inte lyckas upprätthålla stabiliteten i det finansiella systemet.

Hösten 2012 subsidiaritetsprövade utskottet kommissionens förslag till direktiv om ett krishanteringsramverk (KOM(2012) 280). Utskottet invände då mot förslaget om en obligatorisk och tvingande lånemekanism

mellan de nationella stabilitetsfonderna. I det aktuella förslaget får den gemensamma rekonstruktionsfonden möjlighet att låna från stabilitetsfonder i länder som inte deltar i den gemensamma avvecklingsmekanismen, men i motsats till det tidigare direktivförslaget bygger lånemöjligheterna nu på frivillighet. Utskottet välkomnar att kommissionen har ersatt den tidigare tvingande lånemekanismen med ett frivilligt system (vilket även är fallet i det nu förhandlade direktivförslaget). Däremot konstaterar utskottet att det i det aktuella förslaget sägs mycket lite om hur upp- och utlåningen ska gå till och på vilka villkor. Enligt utskottets mening är det viktigt att regelverket på detta område tydligt klargörs.

Kommissionens förslag är mycket komplext och vittgående och enligt utskottets mening är det svårt att på den korta tid som står till buds avgöra om förslaget är förenligt med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Men så vitt utskottet kan bedöma kan delar av förslaget strida mot båda principerna. Utskottet anser dessutom att det är osäkert om förslaget är förenligt med fördraget.

Utskottet anser att det är tveksamt om förslaget innehåller ett tillräckligt starkt skydd mot att nationella budgetmedel kan användas för att finansiera den gemensamma avvecklingsfonden. Det gäller särskilt under fondens uppbyggnadsperiod, då den saknar tillräckligt med resurser för att hantera en kris. Enligt utskottet är det väsentligt att kommissionens förslag är förenligt med principerna om nationell beskattningsrätt och nationella parlaments möjligheter att själva bestämma över användningen av budgetmedel. På detta område ser utskottet frågetecken, vilket även rådets rättstjänst har kommit fram till i en bedömning av förslaget.

Utskottet anser vidare att kommissionens förslag innebär en betydande koncentration av makt till EU:s institutioner och myndigheter på bekostnad av medlemsstaternas inflytande. Enligt utskottets uppfattning är förslaget i denna del inte förenligt med proportionalitetsprincipen. EU-organens makt och inflytande blir oproportionerligt stor. Målet med förordningen kan med största sannolikhet även uppnås med en jämnare fördelning av makt mellan EU-nivån och medlemsstaterna.

Utskottet ifrågasätter starkt den makt och den roll som kommissionen får i rekonstruktionsprocessen. Kommissionen ska ta beslut om rekonstruktion eller avveckling av en bank, ska ha rösträtt i rekonstruktionsnämnden och dessutom ansvara för statsstödsprövningen. Utskottet ser här tydliga risker för en sammanblandning av roller, vilket riskerar att påverka effektiviteten i den gemensamma avvecklingsmekanismen.

BILAGA 1

Förteckning över prövat dokument

Europeiska kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om fastställande av enhetliga regler och ett enhetligt förfarande för rekonstruktion av kreditinstitut och vissa värdepappersföretag inom ramen för en gemensam rekonstruktionsmekanism och gemensam bankrekonstruktionsfond (KOM(2013) 520).

BILAGA 2

Motiverat yttrande från Sveriges riksdag

Riksdagen har granskat kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om fastställande av enhetliga regler och ett enhetligt förfarande för rekonstruktion av kreditinstitut och vissa värdepappersföretag inom ramen för en gemensam rekonstruktionsmekanism och gemensam bankrekonstruktionsfond (KOM(2013) 520).

Innan riksdagen går in på frågan om kommissionens förslag är förenligt med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna vill riksdagen kort kommentera några av sakfrågorna i förslaget.

Kommissionen föreslår en process för hur beslut om rekonstruktion eller avveckling av en bank ska gå till. Riksdagen uppfattar processen som mycket invecklad och t.o.m. svår att förstå i vissa delar. Flera olika institutioner och myndigheter är inblandade i processen och riksdagen är tveksamt till om systemet kommer att fungera effektivt i ett krisläge. Om och när en bank eller bankgrupp får problem är tiden för beslut och agerande starkt begränsad. Oftast handlar det om att åtgärder måste vidtas över en helg. I en sådan akut situation måste beslutsordningen vara enkel, tydlig och kort, annars är risken stor att man inte lyckas upprätthålla stabiliteten i det finansiella systemet.

Hösten 2012 subsidiaritetsprövade riksdagen kommissionens förslag till direktiv om ett krishanteringsramverk (KOM(2012) 280). Riksdagen invände då mot förslaget om en obligatorisk och tvingande lånemekanism mellan de nationella stabilitetsfonderna. I det aktuella förslaget får den gemensamma rekonstruktionsfonden möjlighet att låna från stabilitetsfonder i länder som inte deltar i den gemensamma avvecklingsmekanismen, men i motsats till det tidigare direktivförslaget bygger lånemöjligheterna nu på frivillighet. Riksdagen välkomnar att kommissionen har ersatt den tidigare tvingande lånemekanismen med ett frivilligt system (vilket även är fallet i det nu förhandlade direktivförslaget). Däremot konstaterar riksdagen att det i det aktuella förslaget sägs mycket lite om hur upp- och utlåningen ska gå till och på vilka villkor. Enligt riksdagens mening är det viktigt att regelverket på detta område tydligt klargörs.

Kommissionens förslag är mycket komplext och vittgående och enligt riksdagens mening är det svårt att på den korta tid som står till buds avgöra om förslaget är förenligt med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Men så vitt riksdagen kan bedöma kan delar av förslaget strida mot båda principerna. Riksdagen anser dessutom att det är osäkert om förslaget är förenligt med fördraget.

Riksdagen anser att det är tveksamt om förslaget innehåller ett tillräckligt starkt skydd mot att nationella budgetmedel kan användas för att finansiera den gemensamma avvecklingsfonden. Det gäller särskilt under fondens uppbyggnadsperiod, då den saknar tillräckligt med resurser för att

hantera en kris. Enligt riksdagen är det väsentligt att kommissionens förslag är förenligt med principerna om nationell beskattningsrätt och nationella parlaments möjligheter att själva bestämma över användningen av budgetmedel. På detta område ser riksdagen frågetecken, vilket även rådets rättstjänst har kommit fram till i en bedömning av förslaget.

Riksdagen anser vidare att kommissionens förslag innebär en betydande koncentration av makt till EU:s institutioner och myndigheter på bekostnad av medlemsstaternas inflytande. Enligt riksdagens uppfattning är förslaget i denna del inte förenligt med proportionalitetsprincipen. EU-organens makt och inflytande blir oproportionerligt stor. Målet med förordningen kan med största sannolikhet även uppnås med en jämnare fördelning av makt mellan EU-nivån och medlemsstaterna.

Riksdagen ifrågasätter starkt den makt och den roll som kommissionen får i rekonstruktionsprocessen. Kommissionen ska ta beslut om rekonstruktion eller avveckling av en bank, ska ha rösträtt i rekonstruktionsnämnden och dessutom ansvara för statsstödsprövningen. Riksdagen ser här tydliga risker för en sammanblandning av roller, vilket riskerar att påverka effektiviteten i den gemensamma avvecklingsmekanismen.