



Subsidiaritetsprövning av direktivförslag om krishanteringsramverk (KOM(2012) 280)

Sammanfattning

Utskottet har prövat kommissionens direktivförslag om en EU-ram för rekonstruktion och avveckling av kreditinstitut och värdepappersföretag (KOM(2012) 280). Enligt utskottets uppfattning strider delar av kommissionens förslag mot subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Utskottet förslår därför att riksdagen skickar ett motiverat yttrande till Europaparlamentet, rådet och kommissionen i enlighet med 10 kap. 6 § riksdagsordningen.

Syftet med kommissionens förslag är att förse unionens myndigheter med gemensamma och effektiva verktyg och befogenheter för att föregripa bankkriser, begränsa ett överdrivet risktagande (moral hazard), trygga den finansiella stabiliteten och minimera skattebetalarnas förluster vid en finansiell kris. Kostnaderna för rekonstruktion och avveckling ska bäras av aktieägarna, vissa borgenärer och av bankindustrin själv, enligt förslaget.

Utskottet välkomnar kommissionens förslag. Enligt utskottets uppfattning är det viktigt att myndigheterna i EU:s medlemsstater har de befogenheter och verktyg som krävs för att kunna förebygga kriser och snabbt kunna återställa förtroendet på de finansiella marknaderna vid en bankkollaps eller en större finanskris.

Utskottets invändning gäller förslaget om en obligatorisk och tvingande lånemekanism mellan de nationella finansieringsarrangemangen. Enligt förslaget ska medlemsstaterna se till att de nationella finansieringsarrangemangen (Stabilitetsfonden i Sverige) ska ha en skyldighet att låna ut upp till 50 procent av sina tillgångar till andra staters finansieringsarrangemang.

En obligatorisk lånemekanism kan enligt utskottets mening leda till moral hazard genom att vissa medlemsstater kan lockas till att underfinansiera sina nationella arrangemang. Lånemekanismen kan dessutom leda till en ofrivillig och oplanerad försvagning av medlemsstaternas statsfinanser, vilket motverkar ett av syftena med direktivet – att skydda skattebetalarnas

intressen vid en 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.

Utskottets uppfattning är att målen med kommissionens förslag, vilka ytterst handlar om att skapa finansiell stabilitet, minska risken för moral hazard och skydda skattebetalarnas intressen, bäst eller kanske endast kan nås genom att de enskilda medlemsstaterna får det fulla ansvaret för finansieringen av avvecklingen av kreditinstitut. Direktivet bör av denna anledning inte innehålla några tvingande mellanstatliga finansieringsförpliktelser, anser utskottet.

Utskottets bedömning i denna fråga ligger i linje med de bedömningar utskottet gjorde sommaren 2010 när den prövade kommissionens förslag till direktiv om insättningsgarantisystem (KOM(2010) 368) och direktivförslaget om system för ersättning till investerare (KOM(2010) 371). Kommissionen föreslog då liknande obligatoriska lånemekanismer mellan de nationella garanti- och ersättningssystemen. Utskottets slutsats var då, precis som nu, att förslagen stred mot subsidiaritetsprincipen (bet. 2009/10:FiU42 och 2009/10:FiU43).

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	4
Redogörelse för ärendet	5
Ärendet och dess beredning	5
Bakgrund	5
Förslagets huvudsakliga innehåll	5
Ytterligare information	11
Utskottets överväganden	15
Reservation	19
Subsidiaritetsprövning om en EU-ram för rekonstruktion och avveckling av kreditinstitut och värdepappersföretag (V)	19
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över behandlade förslag	21
<i>Bilaga 2</i>	
Motiverat yttrande från Sveriges riksdag	22
<i>Bilaga 3</i>	
Motiverat yttrande från Sveriges riksdag (V)	24

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Subsidiaritetsprövning om en EU-ram för rekonstruktion och avveckling av kreditinstitut och värdepappersföretag

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

Reservation (V)

Utskottet föreslår att ärendet avgörs efter endast en bordläggning.

Stockholm den 17 september 2012

På finansutskottets vägnar

Anna Kinberg Batra

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Anna Kinberg Batra (M), Göran Pettersson (M), Pia Nilsson (S), Peder Wachtmeister (M), Jörgen Hellman (S), Ann-Charlotte Hammar Johnsson (M), Maryam Yazdanfar (S), Bo Bernhardsson (S), Per Åsling (C), Marie Nordén (S), Staffan Anger (M), Per Bolund (MP), Anders Sellström (KD), Erik Almqvist (SD), Ulla Andersson (V) och Sven-Erik Bucht (S).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

Den 6 juni 2012 presenterade kommissionen ett förslag till direktiv om en EU-ram för hantering av banker, kreditmarknadsföretag och värdepappersföretag i kris (KOM(2012) 280 slutlig). Syftet med direktivet är att se till att myndigheterna i unionen har befogenheter och verktyg för att förebygga bankkriser och hantera banker på obestånd. Den 7 juni 2012 lämnade kammaren över förslaget till finansutskottet. Tidsfristen för att lämna ett motiverat yttrande över förslaget till EU-parlamentet, rådet och kommissionen går ut den 24 september 2012.

Den 20 juli 2012 presenterade regeringen en fakta-PM om kommissionens förslag (2011/12:FPM165).

Bakgrund

Finanskrisen visade att flertalet av EU:s medlemsstater saknade planer och verktyg för att trygga den finansiella stabiliteten och hantera banker och andra finansinstitut i kris. Ett arbete med att bygga upp ett europeiskt krisramverk inleddes därför under 2009, bl.a. efter den s.k. de Larosièreregruppens rapport från februari 2009. Kommissionen presenterade sitt första meddelande om en europeisk ram för gränsöverskridande krishantering hösten 2009 (KOM(2009) 561). Meddelandet följdes av ett meddelande om bankavvecklingsfonder (stabilitetsfonder) våren 2010 (KOM(2010) 254).

I oktober 2010 presenterade kommissionen ett mer genomarbetat meddelande om ett gemensamt ram- och regelverk för hantering av banker och vissa investmentbolag i kris (KOM(2010) 579). Meddelandet skickades ut för konsultation i medlemsstaterna våren 2011. Finansutskottet granskade meddelandet under våren 2011, och i juni 2011 antog riksdagen ett utlåtande över förslaget (2010/11:FiU27).

Våren 2012 höll kommissionen en expertkonsultation om skuldnedskrivning (bail-in), och i början av juni 2012 presenterade kommissionen det aktuella direktivförslaget om upprättande av ett europeiskt ramverk för rekonstruktion och avveckling av kreditinstitut och värdepappersföretag.

Förslagets huvudsakliga innehåll

Inledning

Finansinstituten förser samhället med vitala ekonomiska och finansiella tjänster som t.ex. in- och utlåning och drift av betalningssystem. Verksamheten bygger dock på förtroende och kan snabbt bli olönsam om kunder,

långivare och andra motparter tappar tron på institutens förmåga att uppfylla sina skyldigheter. Normalt bör banker och andra institut som har problem och inte kan fullgöra sina förpliktelser avvecklas enligt de insolvensförfaranden som gäller för andra företag. Finanskrisen visade dock att det finns ett mycket stort beroendeförhållande mellan finansinstitutet – problem i ett institut riskerar att snabbt sprida sig till andra institut och skapa oro i hela det finansiella systemet. För att säkerställa att det finns grundläggande finansiella tjänster i ekonomin och för att minska risken för en kollaps i det finansiella systemet bör problem i banker och finansinstitut i vissa fall hanteras på annat sätt än via de normala insolvensförfarandena.

Dagens olika nationella regler för villkor, befogenheter och hantering av institut med problem hindrar bl.a. en väl fungerande inre marknad och begränsar de nationella myndigheternas möjligheter att samarbeta när ett gränsöverskridande finansinstitut kommer på obestånd.

Enligt kommissionen behövs det därför en effektiv politisk EU-ram för att hantera finansinstitut som hamnat på obestånd och förhindra att problemen sprider sig till andra institut. Syftet med en sådan ram är enligt kommissionen att förse unionens myndigheter med gemensamma och effektiva verktyg och befogenheter för att föregripa bankkriser, begränsa ett överdrivet risktagande (moral hazard), trygga den finansiella stabiliteten och minimera skattebetalarnas förluster vid en finansiell kris. Kostnaderna för rekonstruktion och avveckling ska bäras av aktieägarna, vissa borgenärer och av bankindustrin själv.

Under perioden oktober 2008 till 2010 godkände kommissionen 1 600 miljarder euro (motsvarande 13 procent av EU:s samlade BNP) i offentliga stöd till finansinstitut. Av dessa medel var 1 200 miljarder euro garanti- och likviditetsstöd medan resten var medel för bl.a. rekapitalisering av institut.

De finansinstitut som ska omfattas av direktivet är kreditinstitut, värdepappersbolag, finansiella holdingbolag och filialer till kreditinstitut som har sitt moderbolag utanför EU. Enligt direktivet ska medlemsstaterna utse en eller flera s.k. rekonstruktionsmyndigheter som ska ha befogenhet att utnyttja de verktyg och befogenheter som direktivet ger. Om en medlemsstat väljer att dela upp rekonstruktionsmyndighetens uppgifter mellan t.ex. två nationella myndigheter ska myndigheterna ha ett nära samarbete. En av myndigheterna ska dessutom utses till kontaktsmyndighet gentemot motsvarande myndigheter i andra medlemsstater.

I direktivet förslår kommissionen åtgärder inom följande fem områden: förberedande och förebyggande åtgärder, åtgärder för tidigt ingripande, avvecklingsåtgärder, samordning av gränsöverskridande krishantering och finansiering av kostnaderna för avveckling av finansinstitut. Åtgärder och befogenheterna inom respektive område beskrivs kortfattat nedan.

Förberedande och förebyggande åtgärder

Enligt förslaget ska finansinstitutet och myndigheterna upprätta rekonstruktions- och avvecklingsplaner. I den svenska översättningen av kommissionens förslag används begreppen återhämtnings- och rekonstruktionsplaner, medan regeringen i sin fakta-PM (FPM165) använder begreppen rekonstruktions- och avvecklingsplaner. Nedan används samma begrepp som regeringen använder.

- **Rekonstruktionsplanerna.** Rekonstruktionsplanerna ska upprättas av alla finansinstitut och innehålla uppgifter hur instituten ska agera i olika problemsituationer för att förbättra likviditeten, utöka kapitalet och minska risktagandet i verksamheten. Syftet med rekonstruktionsplanerna är att tidigt förhindra att institutet går omkull och minska riskerna för en spridning av problemen. Planerna ska granskas och bedömas av behöriga myndigheter och ses över minst en gång per år. Vilka uppgifter som ska ingå i rekonstruktionsplanerna anges i en bilaga till direktivet. Direktivet ger utrymme för att kravet på rekonstruktionsplaner bör tillämpas proportionellt utifrån institutets vikt för det finansiella systemet. Till exempel kan planerna förenklas för mindre institut.
- **Avvecklingsplanerna.** Myndigheter ska upprätta avvecklingsplaner för samtliga institut i samarbete med instituten. Planerna ska beskriva hur ett institut ska kunna avvecklas vid en kris och bl.a. innehålla uppgifter om koncernstrukturer, koncerninterna garantier, skulder, kontrakt och motparter. Vilka uppgifter som ska ingå i avvecklingsplanerna anges i en bilaga till direktivet. Avvecklingsplanerna ska också ses över minst en gång per år och även avvecklingsplanerna kan förenklas för små och mindre systemviktiga institut.

Rekonstruktions- och avvecklingsplanerna bör enligt direktivet inte bygga på extraordinärt offentligt stöd, utan planerna ska vara utformade så att förlusterna för skattebetalarna minimeras.

I direktivet förslås också att en koncern ska kunna ge finansiellt stöd till institut inom koncernen som fått problem. Den möjligheten begränsas i dag i de nationella lagstiftningarna. Koncerner ska kunna upprätta avtal om stöd mellan institut i en koncern. Avtalen ska dock vara frivilliga.

Åtgärder för tidigt ingripande

Enligt direktivet får myndigheterna utökade möjligheter att tidigt vidta olika åtgärder om ett institut har brutit mot kapitaltäckningskraven eller är på väg att bryta mot kraven. Myndigheterna ska då bl.a. kunna kräva att institutet verkställer rekonstruktionsplanen, att institutet byter ut hela eller delar av företagsledningen och att institutet upprättar en plan för omläggning av skulderna i institutet. Myndigheterna ska i detta skede också kunna förbereda en försäljning av institutet.

Myndigheterna ska också kunna tillsätta en särskild förvaltare av institutet, t.ex. om institutet inte genomför de åtgärder som myndigheterna kräver. En särskild förvaltare ska under högst ett år ta över ledningen av institutet eller stötta den befintliga ledningen. Myndigheterna ska när som helst kunna avsätta den särskilda förvaltaren.

Åtgärder för avveckling

Om det, trots utökad tillsyn och tidiga ingripanden, inte går att avvärja en kris i ett institut innehåller direktivet ett EU-gemensamt regelverk för avveckling av systemviktiga finansinstitut. Avveckling ska endast inledas om det ligger i allmänhetens intresse och under vissa omständigheter. I annat fall ska behandlingen av institutet följa normala och befintliga insolvensförfaranden. Vad som anses som allmänhetens intresse och vilka omständigheter som krävs anges i direktivet. Det handlar bl.a. om att ett institut inte kommer att kunna uppfylla lagstadgade kapitalkrav, att institutets tillgångar inom kort kommer att vara mindre än skulderna och att institutet snart inte kommer att kunna betala sina skulder. Med allmänhetens intresse avses bl.a. att det finns ett behov av fortsatt drift av systemviktiga funktioner, att en avveckling krävs för att bevara den finansiella stabiliteten och för att skydda statliga medel (genom att minimera beroendet av extraordinära offentliga medel) och insättningar som täcks av insättningsgarantin. Ett annat allmänt intresse är att skydda kundmedel och kundtillgångar.

Principer för avveckling

Vid avveckling ska myndigheterna följa direktivets principer om att institutets aktieägare ska bära de första förlusterna vid avveckling, följda av institutets borgenärer enligt den prioritetsordning som anges i direktivet. Institutets ledning ska bytas ut och högre chefer ska ställas till svars i relation till deras individuella skadeansvar. Borgenärer av samma prioritet ska behandlas lika, om inte annat anges i direktivet. En central princip är att en borgenär inte ska få större förluster vid en avveckling än vad borgenären skulle ha fått vid en avveckling i enlighet med normala insolvensförfaranden.

Värdering av institut

Innan myndigheterna genomför avvecklingsåtgärder ska det genomföras en rättvis värdering av institutets tillgångar och skulder. Värderingen ska baseras på marknadsvärdesprincipen och genomföras av en oberoende värderingsman. I akuta lägen får myndigheterna göra en egen preliminär bedömning som sedan kompletteras med en oberoende värdering. Eventuellt extraordinärt offentligt stöd ska inte räknas in i värderingen.

Verktyg för avveckling

De verktyg som myndigheterna enligt direktivet ska kunna använda vid avveckling beskrivs i punkterna nedan. Verktygen ska kunna användas var för sig eller i en kombination (verktyget avskiljande av tillgångar ska dock endast kunna användas i kombination med ytterligare ett verktyg). I förslaget anger kommissionen att de verktyg för avveckling som anges i direktivet ska ses som en minimiuppsättning av verktyg som alla medlemsstater bör införa. Nationella myndigheter ska vid sidan av de obligatoriska verktygen kunna använda särskilda nationella verktyg och befogenheter, dock under förutsättning att de är förenliga med målen och principerna i EU-ramverket och med EUF-fördraget.

- **Försäljning av verksamheten.** Myndigheterna får genom detta verktyg möjlighet att sälja hela eller delar av verksamheten i ett institut. Försäljning får ske utan ägarnas tillstånd och ska genomföras på kommersiella villkor och i enlighet med EU:s statsstödsregler. Intäkterna från en försäljning ska återföras till institutet eller till aktieägarna om hela institutet säljs. En försäljning ska ske enligt villkor som anges i direktivet.
- **Brobank.** Myndigheterna får rätt att överföra alla eller delar av ett instituts tillgångar till en s.k. brobank. Brobanken ska ägas av en eller flera myndigheter, och banken skapas för att t.ex. upprätthålla alla eller vissa delar av institutets tjänster och funktioner. Styrelsen i brobanken ska utses av rekonstruktionsmyndigheterna, och banken ska drivas på kommersiella villkor. Syftet med en brobank är att den ska säljas när förhållandena tillåter en försäljning. En brobank får dock maximalt drivas i fem år.
- **Avskiljande av tillgångar.** I direktivet får myndigheterna också rätt att överföra tillgångar och åtaganden i ett institut till ett förvaltningsbolag som ska ägas av myndigheterna. Syftet med bolaget ska vara att maximera värdet på överförda tillgångar för en senare försäljning eller för att säkerställa att institutet kan avvecklas på ett ordnat sätt. Verktyget får endast användas om en omedelbar likvidation av de aktuella tillgångarna skulle få negativa effekter på finansmarknaderna. Europeiska bankmyndigheten (EBA) ska utveckla riktlinjer för under vilka omständigheter en likvidation skulle få effekter på marknaderna.
- **Skuldnedskrivning.** Direktivet ger också rekonstruktionsmyndigheterna möjligheter att i samband med en avveckling skriva ned skulder i ett institut (s.k. bail-in). Syftet med skuldnedskrivning är att även institutets borgenärer ska bidra till en förstärkning av bankens kapital och bära en del av förlusterna i samband med en kris. Skuldnedskrivning ska vidtas för att antingen återkapitalisera institutet så att det kan fortsätta sin verksamhet, eller för att omvandla vissa skulder till aktiekapital i samband med att tillgångar och skulder förs över till en brobank. Skuldnedskrivning för att återkapitalisera ett institut får

enligt direktivet endast ske om det är realistiskt att nedskrivningen i kombination med andra åtgärder återställer institutets livskraft. EBA ska utveckla standarder och arbeta fram vägledningar för skuldnedskrivning. Mer ingående regler för skuldnedskrivning framgår av direktivet.

Skyddsåtgärder för motparter vid avveckling

Direktivet innehåller skyddsåtgärder för motparter. Till exempel ska parter som berörs av en avveckling ha rätt att överklaga myndigheternas beslut. Förslaget innehåller dock vissa begränsningar i domstolarnas möjligheter att överpröva myndighetsbesluten. Vidare innehåller direktivet bestämmelser om att ett konkursförfarande inte får inledas mot ett institut som är under avveckling. Domstolarna måste dessutom avvakta 14 dagar innan de kan försätta ett institut som omfattas av direktivet i konkurs. Under den perioden ska rekonstruktionsmyndigheten meddela domstolen att den tänker påbörja en avveckling av institutet.

Samordning av gränsöverskridande krishantering

Enligt direktivet ska s.k. avvecklingskollegier bildas inom vilka ländernas rekonstruktionsmyndigheter kan utbyta information och samarbeta för att hantera en kris. Kollegierna ska bl.a. ta fram avvecklingsplaner på grupp-nivå för gränsöverskridande institut och samordna eventuella avvecklingsåtgärder.

Finansiering av kostnaderna för avveckling

Ett system med nationella fonder för att finansiera avvecklingsåtgärder ska inrättas (liksom svenska Stabilitetsfonden), enligt kommissionens förslag. Fonderna ska finansieras genom att institut som omfattas av direktivet i förväg betalar in avgifter till fonderna. Storleken på avgifterna bör avspegla den risk institutet har tagit på sig. Fonderna ska också ha möjlighet att låna på kapitalmarknaderna och ta in extra avgifter från instituten om inte medlen i fonderna räcker till.

Enligt direktivet ska det också skapas lånemöjligheter mellan de nationella fonderna. När medlen i en nationell fond inte räcker till ska den kunna låna av andra medlemsstaters fonder. Upp till 50 procent av en nationell fond ska enligt kommissionens förslag kunna lånas ut till andra medlemsstaters fonder.

Medlen i fonderna ska enligt direktivet reserveras och endast användas till avvecklingsåtgärder. Målet är att medlen i fonderna efter tio år bör uppgå till minst 1 procent av täckta insättningar i instituten. Under vissa omständigheter får medlemsstaterna möjlighet att förlänga tioårsperioden med högst fyra år.

Vid en avveckling av ett gränsöverskridande institut ska kostnaderna för avveckling delas mellan berörda medlemsstater.

Direktivet öppnar även för att insättningsgarantisystemen kan användas för att täcka kostnader för avveckling. Systemen får användas för att täcka förluster som även hade uppkommit i en normal insolvenssituation och för att säkerställa att det vid en avveckling finns tillgångar att täcka insättningar med.

Ikraftträdande

Direktivet ska införlivas i den nationella lagstiftningen senast den 31 december 2014. Reglerna ska börja tillämpas fr.o.m. den 1 januari 2015. Undantaget är reglerna för skuldnedskrivning som ska börja tillämpas senast den 1 januari 2018.

Ytterligare information

Regeringens fakta-PM

Den 20 juli 2012 presenterade regeringen en fakta-PMa om kommissionens förslag (2011/12:FPM165). Promemorian sammanfattas nedan.

Regeringen välkomnar kommissionens förslag och anser att det är bra att det inom EU sker en minimiharmonisering av krishantering av kreditinstitut.

Regeringen är dock tveksam till om de verktyg och processer som föreslås av kommissionen kan tillämpas i en systemkris, dvs. en situation där ett flertal banker har ekonomiska och finansiella problem samtidigt.

Regeringen anser vidare att medlemsstaterna måste ges möjligheter att nationellt införa ytterligare avvecklingsverktyg, förutom de som framgår av förslaget. Medlemsstaterna måste, enligt regeringen, kunna ge krisdrabbade banker kapitaltillskott med statliga medel samtidigt som ägandet av institutet i den situationen övergår till staten. I första hand är det aktieägarna som ska bära förlusterna i ett institut. Detta sker bäst genom att staten övertar hela eller en del av ett institut. Övertagandet bör ske till försäljningsvärdet av institutet (exklusive eventuella värdeeffekter av statligt stöd) i den aktuella situation, dvs. vad institutet hade varit värt om det inte fått statligt stöd. Detta verktyg bör dock, enligt regeringen, analyseras närmare för att säkerställa att ett övertagande är förenligt med rätten till egendomsskydd enligt både regeringsformen och Europakonventionen.

Regeringen välkomnar också förslaget om skuldnedskrivning (bail-in). Verktyget är emellertid väldigt komplext, och det krävs ytterligare analys av konstruktion och effekter innan förslaget införs, anser regeringen.

Däremot motsätter sig regeringen förslaget om en obligatorisk lånemekanism mellan de nationella finansieringssystemen. Lånemekanismen riskerar att skapa en incitamentsstruktur där vissa länder kan komma att underfinansiera sina system i vetskap om att de kan låna från ett system i någon annan medlemsstat.

Den obligatoriska lånemekanismen innebär också en risk för att medlemsstaterna statsfinansier påverkas, tvärtemot vad som är målet med kommissionens förslag. Ett sannolikt scenario är att en finanskris drabbar flera eller alla medlemsstater. En medlemsstat kan då i ett första skede tvingas låna ut medel till en annan stat via den obligatoriska lånemekanismen. När krisen sedan drabbar den stat som lånat ut medel kan deras eget finansieringssystem vara otillräckligt, och staten tvingas då skjuta till skattemedel för att säkra den finansiella stabiliteten. Detta innebär i sin förlängning att den obligatoriska lånemekanismen begränsar de nationella parlamentens möjligheter att själva bestämma över användningen av budgetmedel och att den strider mot principen om nationell beskattningsrätt.

Denna risk förstärks av att miniminivån på storleken på de nationella stabilitetsfonderna är för låg. Miniminivån är otillräcklig för att t.ex. kunna hantera en kris av den omfattning som EU upplevde under finanskrisåren 2007–2010, enligt regeringen.

Finansutskottets utlåtande om EU-ramverket våren 2011

Under våren 2011 granskade utskottet kommissionens meddelande om ett EU-ramverk för krishantering inom finanssektorn (KOM(2010) 579). Som ett led i granskningen höll utskottet även en offentlig utfrågning om meddelandet i vilken bl.a. den ansvariga kommissionären Michel Barnier deltog.

Granskningen resulterade i ett utlåtande (2010/11:FiU27). I utlåtandet välkomnade utskottet kommissionens förslag till ramverk. Förslaget kunde med vissa mycket viktiga förändringar och tillägg fungera som ett acceptabelt ramverk för krishantering, ansåg utskottet.

Utskottet menade vidare att förslaget borde ses som ett ramverk med nödvändiga men inte tillräckliga regler för hur kriser på nationell nivå ska förebyggas och åtgärder samordnas mellan länderna. Enskilda EU-länder borde sedan kunna komplettera ramverket med befogenheter, instrument och rutiner som passar det enskilda landet.

Utskottet ansåg att ramverket, för att uppfattas som trovärdigt, bör tillåta ett temporärt statligt ägande av institut samt ge möjligheter för staten att utfärda garantier och ge banker kapitaltillskott. Utskottet konstaterade att den typen av åtgärder och instrument inte fanns med i kommissionens förslag. Utskottet menade att det är viktigt att ramverket innehåller tydliga rutiner, legala befogenheter och gränser för denna typ av statliga ingripanden.

Utskottet konstaterade att ramverket saknade en diskussion om regeringarnas och centralbankernas roll i krishanteringen. Utskottet ansåg att det är viktigt att ramverket definierar deras roller både nationellt och vid problem med en smittsam finansiell kris i medlemsländerna. Utskottet efterlyste också en bredare diskussion om hur en systemkris ska hanteras, liknande finanskrisen 2008-2010 då en stor del av såväl Europas som

övriga världens banksystem fick problem. Förslaget till ramverk var i första hand inriktat på att hantera enskilda bankenheter med problem, menade utskottet.

Utskottet avvisade kommissionens förslag om att myndigheterna ska kunna tillsätta en särskild förvaltare. Att tillsätta en särskild förvaltare utan att samtidigt ta över ägandet av banken strider mot den marknadsekonomiska grundprincipen att ägande och ansvar ska följas åt, menade utskottet. Aktieägarna bör inte få möjlighet att bära frukterna av att en särskild förvaltare och staten tar över verksamheten. Myndigheterna bör istället ha möjlighet att kräva att styrelsen och vd:n ersätts om ledningen inte klarar av att driva verksamheten. Om ägarna vägrar eller inte kan byta ut ledningen bör bankens tillstånd att driva bankverksamhet dras in och banken avvecklas, ansåg utskottet.

Däremot välkomnade utskottet kravet om att det ska upprättas rekonstruktions- och avvecklingsplaner för bankerna. Utskottet varnade dock för att systemen med planer kan bli alltför tungrodda och resurskrävande, vilket skulle kunna leda till att arbetet koncentreras på fel saker. Enligt utskottet är det viktigt att inriktningen och omfattningen av planerna beaktar risken för felfokusering och att de bör avgränsas.

Utskottets subsidiaritetsprövning av förslag om insättningsgarantisystem sommaren 2010

Sommaren 2010 presenterade kommissionen ett förslag till direktiv om insättningsgarantisystem (KOM(2010) 368). Utskottet ansåg att delar av kommissionens förslag stred mot subsidiaritetsprincipen och beslutade att lämna ett motiverat yttrande om förslaget (2009/10:FiU42).

Utskottets invändning gällde den del av förslaget som handlade om att införa en skyldighet för medlemsstaternas insättningsgarantisystem att låna ut medel till andra medlemsstaters garantisystem, dvs. en lånemekanism som liknar den lånemekanism mellan medlemsstaternas finansieringsarrangemang som nu finns med i förslaget om EU-ramverk för krishantering.

Utskottet menade bl.a. att en obligatorisk lånemekanism mellan de nationella insättningsgarantisystemen riskerar att skapa incitament för vissa medlemsstater att underfinansiera sina garantisystem i vetskap om att de kan låna från andra länders garantisystem. För att undvika problem med överdrivet risktagande (moral hazard) och ge medlemsstaterna incitament att bygga upp adekvat finansierade system bör varje medlemsstat ha det fulla ansvaret för finansieringen av insättningsgarantisystemen. Regelverket för insättningsgarantisystemen bör därför inte innehålla några mellanstatliga finansieringsförpliktelser, ansåg utskottet.

Om det svenska insättningsgarantisystemet skulle behöva infria garantier och det visar sig att medlen i fonden inte räcker till, kan staten, via Riksgäldskontoret, låna upp ytterligare medel på den internationella lånemarknaden för att täcka garantierna. Sannolikheten för en sådan upplåning

skulle öka om det svenska garantisystemet även skulle behöva låna ut pengar till andra staters garantisystem. Beslut om det statliga upplåningsbehovet och andra viktiga aspekter av finanspolitiken bör fattas på nationell nivå, menade utskottet i det motiverade yttrandet.

Genom förslaget om en lånemekanism introducerar kommissionen en konstitutionellt sett mycket långtgående princip vars följder är svåra att förutse och överblicka, ansåg utskottet vidare.

Utskottets överväganden

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

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

Subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna i det aktuella ärendet

Kommissionens bedömning

Kommissionen anser att förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Trots att unionens banksektor är starkt integrerad är systemen för att hantera bankkriser nationella samtidigt som de skiljer sig avsevärt åt, menar kommissionen. För närvarande har dessutom inte myndigheterna i en del medlemsstater de befogenheter som krävs för att avveckla finansinstitut på ett ordnat sätt. Avvikelserna i nationell lagstiftning försvårar möjligheterna att hantera gränsöverskridande kriser och gör att samarbetet mellan länderna blir komplicerat.

Enligt kommissionen är det enbart åtgärder på unionsnivå som kan säkerställa att medlemsstaterna använder tillräckligt förenliga åtgärder för att hantera institut som hamnat på obestånd.

Stora skillnader mellan olika nationella rekonstruktionsförfaranden ökar dessutom risken för den finansiella stabiliteten och äventyrar möjligheterna till en rekonstruktion av gränsöverskridande koncerner. Ett rekonstruktionsförfarande på unionsnivå kräver en betydande harmonisering. Därför är det enligt kommissionen lämpligt att EU föreslår nödvändig lagstiftning.

Rekonstruktionsförfaranden är nära kopplade till icke-harmoniserade områden i nationell lagstiftning. Kommissionen anser därför att direktiv är det mest lämpade rättsliga instrumentet för en harmonisering eftersom direktivet ger utrymme för nationella särdrag i lagstiftning samtidigt som man uppnår avsedd effekt.

Kommissionen anser vidare att direktivet även är förenligt med proportionalitetsprincipen. Bestämmelserna som föreslås är proportionella till vad som är nödvändigt för nå målet med förslaget. Eftersom man på förhand inte exakt kan veta om ett institut är systemviktigt, och därmed bör behandlas enligt ett särskilt avvecklingsförfarande, bör direktivet i princip tillämpas på alla institut, oavsett storlek och komplexitet. Stora multinationella institut är självklart systemviktiga, men många små institut kan också vara det. Direktivet ger tillsyns- och rekonstruktionsmyndigheterna särskilda befogenheter och instrument för att effektivt kunna hantera bankers obestånd eller nästan obestånd med systemrisk. De nationella myndigheterna ska dock samtidigt beakta en banks risker, storlek och beroendeförhållanden för att säkerställa att avvecklingsreglerna tillämpas på ett lämpligt sätt.

Regeringens bedömning

Regeringen anser att förslaget om en obligatorisk lånemekanism mellan medlemsstaternas finansieringsarrangemang strider mot proportionalitetsprincipen. Regeringen är också mycket tveksam till om lånemekanismen är förenlig med subsidiaritetsprincipen.

Regeringen anser att den obligatoriska lånemekanismen riskerar att leda till att vissa medlemsländer underfinansierar sina finansieringssystem. Lånemekanismen strider också mot principen att beskattningen är nationell.

Enligt regeringen bör i stället varje medlemsstat ha det fulla ansvaret för finansieringen av krishantering. Detta för att undvika problem med överdrivet risktagande (moral hazard) och ge medlemsstaterna incitament att bygga upp adekvat finansierade system. Finansieringssystemen bör inte innehålla några mellanstatliga finansieringsförpliktelser, anser regeringen.

Övriga delar av kommissionens förslag till ramverk bedöms i huvudsak vara förenliga med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.

Finansutskottets ställningstagande

Utskottet tycker att det är bra att kommissionen lägger fram förslag om en harmonisering av regler och processer för hantering av kreditinstitut i kris. Enligt utskottets uppfattning är det viktigt att myndigheterna i EU:s med-

lemsstater har de befogenheter och verktyg som krävs för att kunna förebygga kriser och för att snabbt kunna återställa förtroendet på de finansiella marknaderna vid en bankkollaps eller en större finanskris.

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

Våren 2011 lämnade utskottet ett utlåtande (2010/11:FiU27) om det meddelande om ett EU-ramverk för krishantering som kommissionen presenterade senhösten 2010 (KOM(2010) 579). Förslagen i det nu aktuella direktivförslaget stämmer i stora delar överens med meddelandet från 2010, även om förslagen nu är mer genomarbetade. Dessutom har några förslag tillkommit, t.ex. förslaget om en lånemekanism mellan de nationella finansieringsarrangemangen.

Enligt utskottets uppfattning är flertalet av de synpunkter och invändningar som utskottet framförde i sitt utlåtande våren 2011 fortfarande aktuella. Det handlar bl.a. om att enskilda EU-länder bör kunna komplettera ramverket med befogenheter, instrument och rutiner som passar det enskilda landet. Ramverket bör också tillåta ett temporärt statligt ägande av institut samt ge staterna möjligheter att utfärda garantier och ge banker kapitaltillskott. Ramverket bör kompletteras med tydliga rutiner, legala befogenheter och gränser för statliga ingripanden. Utskottet anser vidare, precis som i utlåtandet 2011, att förslaget om att myndigheterna ska kunna tillsätta en särskild förvaltare av ett kreditinstitut inte bör genomföras.

Det aktuella direktivförslaget kommer att få en stor inverkan på svensk rätt, även inom områden som inte är harmoniserade, t.ex. insolvens- och förmögenhetsrätten. Det betyder, enligt utskottets mening, att det är svårt att, under den begränsade tid som utskottet har till sitt förfogande, avgöra hur olika delar av förslaget förhåller sig till subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.

Utskottet har dock i sin prövning kommit fram till att förslaget om en obligatorisk lånemekanism mellan de nationella finansieringsarrangemangen för avvecklingskostnader strider mot subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Enligt förslaget ska medlemsstaterna se till att de nationella finansieringsarrangemangen (Stabilitetsfonden i Sverige) ska ha en skyldighet att låna ut upp till 50 procent av sina tillgångar till andra staters finansieringsarrangemang. Kommissionen vill också ha befogenhet att genom s.k. delegerade akter bestämma under vilka omständigheter och till vilka villkor en sådan utlåning ska kunna komma till stånd.

Lånemekanismen kan enligt utskottets mening att leda till moral hazard genom att vissa medlemsstater kan lockas till att underfinansiera sina nationella arrangemang när de vet att de i en kris kan låna från andra medlemsstater. Lånemekanismen kan dessutom leda till en ofrivillig och oplanerad försvagning av medlemsstaternas statsfinanser, vilket motverkar ett av syftena med direktivet – att skydda skattebetalarnas intressen vid en finansiell kris. Om t.ex. den svenska Stabilitetsfonden tvingas låna ut till en annan

medlemsstats fond kan den svenska staten i ett senare skede bli tvingad att låna eller tillföra budgetmedel till Stabilitetsfonden för säkerställa att fonden har de medel som krävs. Detta stämmer i sin tur inte överens med principerna om nationell beskattningsrätt och nationella parlaments möjligheter att själva bestämma över användningen av budgetmedel.

Utskottets uppfattning är därför att målen med kommissionens förslag, vilka ytterst är att skapa finansiell stabilitet, minska risken för moral hazard och skydda skattebetalarnas intressen, bäst eller kanske endast kan nås genom att de enskilda medlemsstaterna får det fulla ansvaret för finansieringen av avvecklingen av kreditinstitut. Direktivet bör av denna anledning inte innehålla några tvingande mellanstatliga finansieringsförpliktelser.

Utskottets bedömning i denna fråga ligger i linje med de bedömningar utskottet gjorde sommaren 2010 när det prövade kommissionens förslag till direktiv om insättningsgarantisystem (KOM(2010) 368) och direktivförslaget om system för ersättning till investerare (KOM(2010) 371). Kommissionen föreslog då liknande obligatoriska lånemekanismer mellan de nationella garanti- och ersättningssystemen. Utskottets slutsats var då, precis som nu, att förslagen stred mot subsidiaritetsprincipen (bet. 2009/10:FiU42 och 2009/10:FiU43).

Reservation

Utskottets förslag till riksdagsbeslut och ställningstaganden har gett följande reservation.

Subsidiaritetsprövning om en EU-ram för rekonstruktion och avveckling av kreditinstitut och värdepappersföretag (V)

av Ulla Andersson (V).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut borde ha följande lydelse:

Riksdagen beslutar att lämna ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordföranden med den lydelse som anges i bilaga 3.

Ställningstagande

Innan jag går in på frågan om kommissionens förslag är förenligt med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna vill jag kort kommentera förslaget i sak.

Enligt min uppfattning är det bra att kommissionen försöker harmonisera och förbättra regelverket för hantering av banker i kris. Jag anser emellertid att de befogenheter och verktyg som kommissionen föreslår inte tillräckligt kommer att bidra till att öka den finansiella stabiliteten i Europa. Risken är stor att förslaget radikalt ökar inslaget av moral hazard (överdrivet risktagande) i Europas banker och finansinstitut, bl.a. till följd av att kommissionen i förslaget definierar ett stort antal av Europas finansinstitut som systemviktiga samt genom att man föreslår en gemensam finansiering av avvecklingskostnader.

Min och Vänsterpartiets uppfattning är att det behövs betydligt mer genomgripande åtgärder för att minska risktagandet och trygga den finansiella stabiliteten. En viktig del i ett sådant åtgärds paket är att införa en bankdelningslag som separerar traditionell bankverksamhet från spekulativ investmentverksamhet.

Jag delar i huvudsak utskottets bedömning att kommissionens förslag om en obligatorisk lånemekanism mellan de nationella finansieringsarrangemangen för avvecklingskostnader strider mot subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Lånemekanismen kan leda till en ökad moral hazard i medlemsstaterna och en ofrivillig och oplanerad försvagning av statsfinanserna i de medlemsstater som tvingas låna ut medel till andra medlemsstaterna. Enligt min uppfattning är dock risken för moral hazard i

medlemsstaterna till följd av den obligatoriska lånemekanismen mindre än den ökade risken för moral hazard i enskilda banker och finansinstitut som följer av kommissionens hela förslag till ramverk.

Jag anser dock att de enskilda staterna bör ha det fulla ansvaret för finansieringen av avvecklingen av kreditinstitut. Direktivet bör inte innehålla några obligatoriska och tvingande mellanstatliga finansieringsförpliktelser. Av denna anledning förslår jag att riksdagen lämnar ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordföranden med den lydelse som anges i bilaga 3.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om inrättande av en ram för återhämtning och rekonstruktion av kreditinstitut och värdepappersföretag och om ändring av rådets direktiv 77/91/EEG och 82/891/EG och direktiven 2001/24/EG, 2002/47/EG, 2005/25/EG, 2007/36/EG och 2011/35/EG samt förordning (EU) nr 1093/2010, KOM(2012) 280 slutlig.

BILAGA 2

Motiverat yttrande från Sveriges riksdag

Riksdagen välkomnar kommissionens förslag om en harmonisering av regler och processer för hantering av kreditinstitut i kris. Enligt riksdagens uppfattning är det viktigt att myndigheterna i EU:s medlemsstater har de befogenheter och verktyg som krävs för att kunna förebygga kriser och för att snabbt kunna återställa förtroendet på de finansiella marknaderna vid en bankkollaps eller en större finanskris.

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

Våren 2011 beslutade riksdagen om ett utlåtande (2010/11:FiU27) över det meddelande om ett EU-ramverk för krishantering som kommissionen presenterade senhösten 2010 (KOM(2010) 579). Förslagen i det nu aktuella direktivförslaget stämmer i stora delar överens med meddelandet från 2010, även om förslagen nu är mer genomarbetade. Dessutom har några förslag tillkommit, t.ex. förslaget om en lånemekanism mellan de nationella finansieringsarrangemangen.

Riksdagens uppfattning är att flertalet av de synpunkter och invändningar som framfördes utlåtandet våren 2011 fortfarande aktuella. Det handlar bl.a. om att enskilda EU-länder bör kunna komplettera ramverket med befogenheter, instrument och rutiner som passar det enskilda landet. Ramverket bör också tillåta ett temporärt statligt ägande av institut samt ge staterna möjligheter att utfärda garantier och ge banker kapitaltillskott. Ramverket bör kompletteras med tydliga rutiner, legala befogenheter och gränser för statliga ingripanden. Riksdagen anser vidare, precis som i utlåtandet 2011, att förslaget om att myndigheterna ska kunna tillsätta en särskild förvaltare av ett kreditinstitut inte bör genomföras.

Det aktuella direktivförslaget kommer att få en stor inverkan på svensk rätt, även inom områden som inte är harmoniserade, t.ex. insolvens- och förmögenhetsrätten. Det betyder, enligt riksdagens mening, att det är svårt att, under den begränsade tid som riksdagen har till sitt förfogande, avgöra hur olika delar av förslaget förhåller sig till subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.

Riksdagen har dock i sin prövning kommit fram till att förslaget om en obligatorisk lånemekanism mellan de nationella finansieringsarrangemangen för avvecklingskostnader strider mot subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Enligt förslaget ska medlemsstaterna se till att de nationella finansieringsarrangemangen (Stabilitetsfonden i Sverige) ska ha en skyldighet att låna ut upp till 50 procent av sina tillgångar till andra staters finansieringsarrangemang. Kommissionen vill också ha befogenhet att genom s.k. delegerade akter bestämma under vilka omständigheter och till vilka villkor en sådan utlåning ska kunna komma till stånd.

Lånemekanismen kan enligt riksdagens mening att leda till överdrivet risktagande (moral hazard) genom att vissa medlemsstater kan lockas till att underfinansiera sina nationella arrangemang när de vet att de i en kris kan låna från andra medlemsstater. Lånemekanismen kan dessutom leda till en ofrivillig och oplanerad försvagning av medlemsstaternas statsfinanser, vilket motverkar ett av syftena med direktivet – att skydda skattebetalarnas intressen vid en finansiell kris. Om t.ex. den svenska Stabilitetsfonden tvingas låna ut till en annan medlemsstats fond kan den svenska staten i ett senare skede bli tvingad att låna eller tillföra budgetmedel till Stabilitetsfonden för säkerställa att fonden har de medel som krävs. Detta stämmer i sin tur inte överens med principerna om nationell beskattningsrätt och nationella parlaments möjligheter att själva bestämma över användningen av budgetmedel.

Riksdagens uppfattning är därför att målen med kommissionens förslag, vilka ytterst är att skapa finansiell stabilitet, minska risken för moral hazard och skydda skattebetalarnas intressen, bäst eller kanske endast kan nås genom att de enskilda medlemsstaterna får det fulla ansvaret för finansieringen av avvecklingen av kreditinstitut. Direktivet bör av denna anledning inte innehålla några tvingande mellanstatliga finansieringsförpliktelser.

Riksdagens bedömning i denna fråga ligger i linje med de bedömningar riksdagen gjorde sommaren 2010 när den prövade kommissionens förslag till direktiv om insättningsgarantisystem (KOM(2010) 368) och direktivförslaget om system för ersättning till investerare (KOM(2010) 371). Kommissionen föreslog då liknande obligatoriska lånemekanismer mellan de nationella garanti- och ersättningssystemen. Riksdagens slutsats var då, precis som nu, att förslagen stred mot subsidiaritetsprincipen (bet. 2009/10: FiU42 och 2009/10:FiU43).

BILAGA 3

Motiverat yttrande från Sveriges riksdag (V)

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

Enligt riksdagens uppfattning är det bra att kommissionen försöker harmonisera och förbättra regelverket för hantering av banker i kris. Riksdagen anser emellertid att de befogenheter och verktyg som kommissionen föreslår inte tillräckligt kommer att bidra till att öka den finansiella stabiliteten i Europa. Risken är stor att förslaget radikalt ökar inslaget av moral hazard (överdrivet risktagande) i Europas banker och finansinstitut, bl.a. till följd av att kommissionen i förslaget definierar ett stort antal av Europas finansinstitut som systemviktiga samt genom att man föreslår en gemensam finansiering av avvecklingskostnader.

Riksdagens uppfattning är att det behövs betydligt mer genomgripande åtgärder för att minska risktagandet och trygga den finansiella stabiliteten. En viktig del i ett sådant åtgärdspaket är att införa en bankdelningslag som separerar traditionell bankverksamhet från spekulativ investmentverksamhet.

Prövningen av kommissionens direktiv visar enligt riksdagens mening att förslaget strider mot subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna, särskilt gäller det kommissionens förslag om en obligatorisk lånemekanism mellan de nationella finansieringsarrangemangen för avvecklingskostnader.

Lånemekanismen kan leda till ett ökat moral hazard i medlemsstaterna och en ofrivillig och oplanerad försvagning av statsfinanserna i de medlemsstater som tvingas låna ut medel till andra medlemsstater. Enligt riksdagens uppfattning är dock risken för moral hazard i medlemsstaterna till följd av den obligatoriska lånemekanismen mindre än den ökade risken för moral hazard i enskilda banker och finansinstitut som följer av kommissionens hela förslag till ramverk.

Målen att skapa finansiell stabilitet, minska risken för moral hazard och skydda medborgarnas och skattebetalarnas intressen uppnås enligt riksdagens mening bäst genom att de enskilda medlemsstaterna får det fulla ansvaret för finansieringen av avvecklingen av kreditinstitut. Direktivet bör, enligt riksdagens uppfattning, inte innehålla några obligatoriska och tvingande mellanstatliga finansieringsförpliktelser.