



Finansdepartementet
Finansmarknadsavdelningen
103 33 Stockholm

SVERIGES RIKSBANK
SE-103 37 Stockholm
(Brunkebergstorg 11)

Tel +46 8 787 00 00
Fax +46 8 21 05 31
registratorn@riksbank.se
www.riksbank.se

DNR 2020-00136

ER REF Fi2019/04232/B

Remissvar om Betänkandet Sverige och bankunionen (SOU 2019:52)

2020-04-21

Riksbanken stödjer i allt väsentligt utredningens analys och välkomnar att frågan har belysts så grundligt. Att bankerna inom bankunionen står under gemensam tillsyn och resolution, och bidrar genom att dela risk sinsemellan, har enligt Riksbankens bedömning varit positivt för stabiliteten på de europeiska finansmarknaderna. Tack vare den gemensamma banktillsynen blir det möjligt att göra övergripande analyser och jämförelser av banker i de 19 länder som i dagsläget deltar i bankunionen.

Ur Riksbankens perspektiv har ett medlemskap i bankunionen goda förutsättningar att fungera väl för Sverige. Den svenska banksektorn har en hög grad av gränsöverskridande verksamhet, framför allt inom EU. Det innebär att EU-gemensam tillsyn och resolution passar den svenska banksektorn - som blivit alltmer internationell - bättre än nationell sådan. Om Sverige skulle delta i bankunionen skulle vi också få del av den kompetens och erfarenhet som bankunionen samlat på sig genom att den hanterat så många fler banker än de svenska myndigheterna gör.

Riksbanken tar dock inte ställning i frågan om Sverige bör gå in i bankunionen eller kvarstå utanför. Detta är en bedömning för politikerna att göra. Det finns även frågor som skulle behöva klargöras med företrädare för bankunionen innan ett eventuellt politiskt beslut om att ingå i bankunionen kan fattas. En sådan fråga är vilka möjligheter ett land inom bankunionen har att i en krissituation lämna statligt stöd till en bank.

Bakgrund – Vad är bankunionen?

Bankunionen bildades som ett akut svar på eurokrisen, för att bryta det skadliga samberoendet mellan bank och stat: svaga statsfinanser bidrog till att försvaga förtroendet för bankerna, bland annat eftersom bankerna ofta ägde en stor andel av statskulden. Samtidigt innebar de svaga banksystemen att förtroendet för de offentliga finanserna försvagades, eftersom krisande banker ofta har medfört stora kostnader för staten. Att lyfta av kostnaderna för fallerande banker från den egna staten skulle bidra till att bryta denna onda cirkel.

Politiskt sett var det dock otänkbart att bidra till att rädda krisande banker i andra länder, om tillsynen förblev nationell. Samtidigt var det svårt att tänka sig gemensam tillsyn om enskilda länder och deras banker ensamma skulle stå för kostnaderna när bankerna hamnade i kris. Därför blev en gradvis infasning av bankunionens olika delar en central del av den politiska

överenskommelsen; först skulle gemensam tillsyn komma på plats (2014) och därefter gemensam hantering av krisande banker, så kallad resolution (2015). Den gemensamma resolutionsmyndigheten fick hand om den gemensamma resolutionsfonden; fonden har initialt haft medel öronmärkta per land men är tänkt att gradvis slussas över så att fonden blir fullt ut gemensam 2024. Framtiden är osäker för den sista aviserade delen av bankunionen, nämligen en gemensam insättningsgaranti.

Redan i början av förhandlingarna om bankunionen ansågs det vara viktigt att även icke-euroländer skulle få möjlighet att delta i bankunionen på samma villkor som länderna i euroområdet. Det var dock inte legalt möjligt att skapa någon ny EU-myndighet med den nödvändiga beslutsbefogenheten utan att ändra EU-fördraget. Lösningen blev i stället att göra tillsynen till en organisatoriskt fristående del av ECB, men med det slutliga beslutsfattandet hos ECB-rådet. Särskilda skyddsmekanismer har skapats för att kompensera icke-euroländerna för att de inte kan delta i det slutliga beslutsfattandet om tillsynsärenden i ECB-rådet (se nästa avsnitt).

För resolution skapades förvisso en ny myndighet, men till följd av EU-fördraget kan inte heller resolutionsmyndigheten ta slutliga beslut i alla delar av sitt arbete. Många av dess beslut måste godkännas av EU-kommissionen och i vissa fall, bland annat när resolutionsfonden ska användas, av EU:s finansministrar (Ekofin).

Den gemensamma tillsynsmekanismen, SSM

Den gemensamma tillsynsmekanismen SSM (Single Supervisory Mechanism) består av tillsynsnämnden och de deltagande ländernas nationella tillsynsmyndigheter. Tillsynsnämnden är en organisatoriskt fristående del av ECB. Tillsynsnämnden har ansvar för all tillsyn inom bankunionen, men utför sitt arbete i samarbete med de nationella tillsynsmyndigheterna. Tillsynsnämnden utövar direkt tillsyn över "betydande" banker, medan nationella myndigheter utövar tillsyn över de mindre bankerna.¹

Tillsynsnämnden har ett stort mått av självständighet inom ECB. Penningpolitiken och tillsynen hålls också tydligt isär; bland annat sitter de anställda i olika byggnader i Frankfurt. ECB-rådet är dock det högsta beslutsorganet för tillsynsnämnden och fattar det slutgiltiga beslutet i tillsynsfrågor genom att antingen invända mot tillsynsnämndens utkast till beslut - varpå tillsynsnämnden ska ta fram ett nytt beslutsutkast - eller avstå från att invända - varpå beslutet träder i kraft. Tillsynsnämnden hanterar omkring 2000 tillsynsbeslut årligen. Utredningen beskriver att ECB-rådet hittills inte har invänt mot något av tillsynsnämndens utkast till beslut.²

Om Sverige gick med i bankunionen skulle vi delta i tillsynsnämnden med samma förutsättningar som euroländerna. Finansinspektionen skulle delta med rösträtt (beslut fattas med enkel majoritet) och Riksbanken skulle delta som observatör.³ Däremot skulle inte riksbankschefen delta i ECB-rådet, som ju består av euroländernas centralbankschefer. Om Sverige skulle vilja invända mot antingen tillsynsnämndens utkast till beslut, eller ECB-rådets invändning mot ett utkast till beslut, får Sverige dock möjlighet att framföra sina argument.

¹ Redan i dag står SEB:s och Swedbanks dotterbanker i de baltiska länderna under ECB:s direkta tillsyn. Huruvida en bank är betydande (och alltså ska stå under ECB:s direkta tillsyn) är en bedömning som ECB gör utifrån flera kriterier, innefattande bankens storlek i absoluta termer (en bank är betydande om den har tillgångar vars värde överstiger 30 miljarder euro) och i relation till landets BNP. Som ett minimum ska de tre mest betydande kreditinstituterna i varje land stå under direkt tillsyn av ECB.

² S. 116.

³ De centralbanker som inte har ansvaret för banktillsyn får nämligen delta som observatörer i tillsynsnämnden.

Den gemensamma resolutionsmekanismen, SRM

Den gemensamma resolutionsmekanismen SRM (Single Resolution Mechanism) består av resolutionsnämnden och de deltagande ländernas nationella resolutionsmyndigheter. Resolutionsnämnden administrerar den gemensamma resolutionsfonden (Single Resolution Fund). Målet är att denna fond ska innehålla medel som motsvarar 1 % av de insättningarna som omfattas av insättningsgaranti inom EU (cirka 60 miljarder euro) och det är bankerna som betalar avgifterna.⁴

Resolutionsnämnden förbereder och fattar eventuella beslut om resolution för de betydande bankerna inom bankunionen. Nationella resolutionsmyndigheter har motsvarande uppgifter för att krishantera övriga banker, som i normalfallet ska likvideras. Resolutionsnämnden fattar beslut om formerna för resolution av betydande banker. Det är sedan den nationella myndigheten som ansvarar för genomförandet.

Om Sverige går med i bankunionen så skulle Riksgälden delta i resolutionsnämndens arbete under samma förutsättningar som ett euroland. Även i de två andra involverade beslutsinstanserna inom resolutionsmekanismen, nämligen EU-kommissionen och Ekofin, skulle vi ha samma inflytande som ett euroland.

Vi lever i en alltmer globaliserad värld med gränsöverskridande bankverksamhet

Tidigare använde sig världens länder i hög grad av kapitalkontroller och tullar för att skydda det egna landets produktion från utländsk konkurrens. Sådana åtgärder kunde visserligen gynna inhemska producenter av varor, men eftersom konkurrensen begränsades blev varorna dyrare för konsumenterna än vad de annars hade varit. Stora steg mot ökad frihandel har tagits under de senaste decennierna. Länder och företag är idag tätt sammankopplade genom flöden av varor, tjänster och pengar.

Det gäller inte minst inom EU, där fri rörlighet för varor och tjänster, personer (inklusive arbetskraft) och kapital är så kallade grundläggande friheter. Inom EU kan företag därmed numera frakta sina varor över nationernas gränser utan tullkostnader eller kvantitetsbegränsningar. Den här utvecklingen gäller heller inte bara inom EU, utan även globalt blir frihandel allt vanligare, även om det förekommer bakslag. Med några knapptäckningar kan svenska hushåll idag köpa billiga tv-apparater och kläder från Asien. Samtidigt säljer IKEA sina varor inte bara över hela Sverige utan över stora delar av världen genom de varuhus som finns i över 50 andra länder. Att vi i en ökande grad handlar med andra länder, och har internationellt aktiva företag, är grunden för Sveriges välfärd.

Varor rör sig alltså både billigt och enkelt idag men pengar rör sig ännu enklare. I Sverige avskaffades valutaregleringen 1989, vilket innebär att kapital kan röra sig fritt i båda riktningarna över Sveriges gränser. Inom EU är fri rörlighet för kapital den senast tillkomna av de fyra grundläggande friheterna. Att kapital tillåts flöda fritt har gjort att finansmarknaderna inom EU blivit alltmer internationaliserade. Även om det över tid har blivit billigare att handla med varor över nationsgränserna genom att de flesta handelshindren avskaffats så medför handel med varor i normalfallet en transportkostnad. Sedan kapitalkontrollerna avskaffades har den vara som bankerna handlar med – pengar – ingen transportkostnad. När det är lika billigt att skicka pengar från Stockholm till Norrköping som det är att skicka dem till Tallinn blir det naturligt för bankerna

⁴ För att öka kapaciteten ska det senast 2024 också finnas en kreditlina till Europeiska stabilitetsmekanismen (ESM), som innebär en möjlighet att låna upp ytterligare 60 miljarder euro.

att expandera sin verksamhet till andra länder, i syfte att uppnå stordriftsfördelar. Detta var också vad de svenska storbankerna gjorde när de runt millennieskiftet inledde sin expansion i Baltikum. Svenska storbankers dotterbolag har idag en marknadsledande ställning i Estland, Lettland och Litauen och eftersom dessa länder deltar i eurosamarbetet innebär dotterbolagens marknadsdominans att de redan idag står under bankunionens tillsyn och resolution.

Samma utveckling har skett inom hela EU. Det finns totalt cirka 6000 banker inom EU, många av dessa är små och huvudsakligen lokala. Mätt i marknadsandelar dominerar dock ett relativt litet antal väldigt stora och gränsöverskridande banker. De cirka 115 banker som står under ECB:s direkta tillsyn representerar 80 procent av banktillgångarna inom euroområdet, trots att de till antalet utgör mindre än 5 % av bankerna i samma område. Liksom gränsöverskridande handel med varor har gränsöverskridande bankverksamhet många fördelar, bland annat genom att risker sprids och lokala makrochocker lättare kan hanteras. Men det innebär också utmaningar. En utmaning är att nationell tillsyn och resolution blir mycket svårare.

Om ett land råkar ut för en bankkris kan kostnaderna för samhället bli betydligt högre än de kostnader som drabbar bankernas ägare. Banker står därför under myndighetstillsyn på ett annat sätt än många andra företag. Bland annat ställs krav på hur mycket kapital bankerna behöver hålla för varje utlånad krona, och de behöver också ha en (av resolutionsmyndigheten i förväg) godkänd plan som visar vilka åtgärder de kan vidta för att själva hantera uppkomna problem. När en bank är verksam i flera länder innebär det att flera länder drabbas samtidigt om banken får problem. Dessutom är det svårt för myndigheterna att vidta effektiva åtgärder mot banker när myndigheternas mandat är nationella medan bankernas verksamhet är gränsöverskridande. Oavsett hur väl en nationell tillsynsmyndighet eller resolutionsmyndighet utför sina uppdrag så matchar inte gränsöverskridande bankverksamhet nationell tillsyn och resolution. Utredningen beskriver det så kallade finansiella trilemmat; som i korthet innebär att finansiell stabilitet, gränsöverskridande bankverksamhet och nationell suveränitet över banktillsyn är tre enheter som inte kan förenas.

Bankunionen är därför ett logiskt och välkommet svar på den höga integrationsgraden bland Europas storbanker, med omfattande verksamhet över landgränserna inom Europa.

Utrymmet för nationella särlösningar minskar oavsett

Utvecklingen inom EU, men även globalt, går mot ökad harmonisering av de regelverk som styr finansmarknaderna, till exempel gällande kapitaltäckning och bankkrishantering. Det är ett logiskt svar på den ökade globaliseringen på finansmarknaderna. Om myndigheter på ett effektivt sätt ska kunna begränsa de negativa effekter som bankernas verksamhet utsätter ekonomin för behöver regelverken sättas på överstatlig nivå. Utvecklingen mot ökad harmonisering inom EU innebär, som utredningen framhåller, allt mindre utrymme för nationella särlösningar inom EU, och det oavsett eventuellt deltagande i bankunionen.

När det nationella manöverutrymmet stadigt minskar blir det ofta anförda argumentet – att kvarstå utanför bankunionen för att bibehålla nationellt manöverutrymme – ett med tiden allt svagare argument.

Som deltagare i bankunionen skulle Sverige bidra till en välfungerande gemensam marknad inom EU

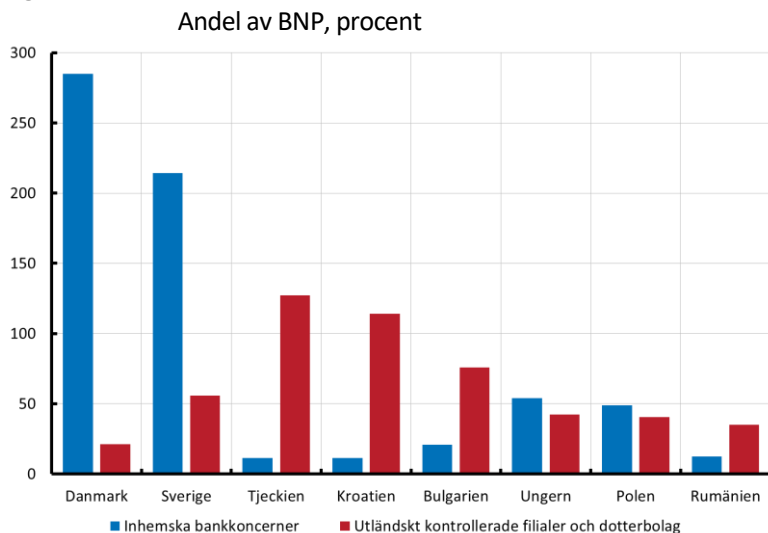
Eftersom många stora banker idag verkar gränsöverskridande inom EU behöver de lyda under gemensamma regler. Bankunionen är en logisk lösning. Riksbanken bedömer att bankunionen sedan den tillkom har varit bra för stabiliteten i banksystemen inom EU.

Svenska banker finansierar sig i hög grad på de europeiska finansmarknaderna, relativt Sveriges storlek i ännu högre grad än andra länder.⁵ Sveriges välfärd påverkas alltså i allra högsta grad av om banksystemen inom EU fungerar väl. I dagsläget drar Sverige nytta av bankunionens arbete, utan att själv bidra. Om Sverige skulle gå med i bankunionen är vi med och bidrar till en välfungerande gemensam marknad, samtidigt som möjligheterna till inflytande ökar. Bankunionen är numera en integrerad del i EU-samarbetet, i stort sett allt arbete på finansmarknadsområdet kopplar till bankunionen.

Utredningen beskriver vidare hur Sverige, av flera skäl, går mot att få allt mindre internationellt inflytande. Riksbanken instämmer i den bedömningen. Sveriges andel av världens BNP är krympande, och vår representation i flera internationella grupper kan inte längre tas för given. Det är en ostadig grund vi har att stå på, vilket bland annat illustreras av att Sverige har hållits utanför viktiga multilaterala samverkansgrupper som FSB och G20. Riksbanken instämmer med utredningens bedömning att denna marginalisering sannolikt ökar om Sverige kvarstår utanför bankunionen, och ännu mer så om fler länder väljer att gå med. Länderna i bankunionen är redan i dagsläget i klar majoritet i EU. Gruppen av icke-euroländer inom EU kommer också att ha betydligt mindre tyngd i framtiden eftersom dess mest inflytelserika medlem, Storbritannien, har lämnat EU. Som utredningen vidare konstaterar har det mellan Sverige och Storbritannien (och även Danmark) ofta funnits samsyn i de frågor som bankunionen omfattar. När Storbritannien gick ur tappade vi därmed en inflytelserik bundsförvant. De kvarvarande icke-euroländerna är, förutom Danmark, länder som Sverige har mindre gemensamt med: Bulgarien, Kroatien, Polen, Rumänien, Tjeckien och Ungern. Bland annat består olikheterna i att Sverige och Danmark är hemländer för stora bankkoncerner, medan de andra icke-bankunionsländerna främst är värdländer för utländska banker.

⁵ Se Wissén (2019), *Den svenska finanssektorn i bankunionen*, underlagsrapport till Utredningen om ett eventuellt svenskt deltagande i bankunionen.

Figur 1. Banksektorernas storlek i icke-euro länderna, Q3 2019



Källa: ECB.

De relevanta alternativen att väga mot varandra är alltså inte att "ha det som i dag" eller "gå med i bankunionen". Jämförelsen behöver i stället göras framåtblickande. Ett deltagande i bankunionen har en fördel i att det skulle kunna verka som motkraft till den generella tendensen av minskat internationellt inflytande för Sverige. Särskilt med tanke på den ökande harmoniseringen av finansmarknadsregelverken är det viktigt att faktiskt fullt ut få delta när dessa regelverk utformas.

Oavsett i vilken grad Sverige är med om att utforma reglerna så är de gemensamma regelverken styrande för aktörerna på den svenska finansmarknaden. I det sammanhanget är det viktigt att Sverige bevakar sina internationella intressen. De svenska storbankernas dotterbanker har, som tidigare nämndes, en marknadsledande ställning i Estland, Lettland och Litauen. Det innebär att de står under ECB:s direkta tillsyn. Men eftersom Sverige inte deltar i bankunionen är inga svenska myndigheter med vid bordet när de svenska dotterbankerna diskuteras i tillsynsnämnden (men däremot i de så kallade tillsynskollegierna).⁶

Ett deltagande i bankunionen är inte ett deltagande i valutaunionen

Ett medlemskap i eurosamarbetet kräver helt andra åtaganden från ett land än ett medlemskap i bankunionen. Processerna för att gå med skiljer sig följaktligen också åt.

Det medlemsland som vill gå med i eurosamarbetet måste uppfylla fyra ekonomiska konvergenskriterier: prisstabilitet, sunda statsfinanser, stabil växelkurs och tillräckligt låga långa räntor. Kravet på stabil växelkurs uppfylls automatiskt när ett medlemsland varit anslutet till den europeiska växelkursmekanismen, ERM, i två år innan medlemsansökan lämnas in. Genom att Sverige inte har anslutit sig till ERM kvarstår Sverige utanför eurosamarbetet.⁷ I den

⁶ Utredningen beskriver (på s. 163) att tillsynskollegierna inte är beslutsfattande och att de därför inte påverkar de nationella tillsynsmyndigheternas befogenheter. "Ett tillsynskollegium ska verka för att tillsynsmyndigheterna vidtar åtgärder i samförstånd; om samförstånd inte kan uppnås tar den samordnande tillsynsmyndigheten beslut för hela koncernen och varje nationell tillsynsmyndighet beslut för respektive dotterbank."

⁷ Utöver de ekonomiska konvergenskriterierna måste varje land som vill gå med i eurosamarbetet även säkerställa att den nationella lagstiftningen står i samklang med relevanta delar av ECB-stadgan och EUF-

folkomröstning som hölls 2003 röstade 56 procent emot att gå in i eurosamarbetet. Statsministern framhöll 2016 att det måste råda full respekt för resultatet av den svenska folkomröstningen om euron.⁸

Det medlemsland som vill gå in i bankunionen ska först lämna en begäran till ECB om att få ingå ett så kallat nära samarbete. För att ECB-rådet ska godkänna begäran måste landet ha förberett för att införa den lagstiftning som krävs för att delta i bankunionen. Innan samarbetet upprättas undersöker ECB också hälsostatusen i de av landets banker som kommer att hamna under ECB:s direkta tillsyn. Undersökningen består dels av en översyn av tillgångarnas kvalitet (en ögonblicksbild), dels av ett stresstest genomfört med ECB:s metoder.

En ny riksbankslag påverkar implikationerna av att gå med i bankunionen

Utredningen beskriver att de inte har kunnat beakta den parallellt pågående riksbanksutredningens förslag. I sammanfattningen hänvisas dock mellan raderna till riksbanksutredningens förslag om att Riksbanken endast ska få lämna så kallat generellt likviditetsstöd i syfte att värna finansiell stabilitet, inte i penningpolitiskt syfte. Utredningen skriver nämligen: "Om en centralbank inom bankunionen skulle vilja ge generellt likviditetsstöd, med uttryckligt mål att främja den finansiella stabiliteten, torde detta emellertid vara en fråga som ECB, i sin roll som tillsynsmyndighet, kan ha synpunkter på."⁹

Riksbanken anser att det är svårt att bedöma vilken roll ECB/tillsynsämnden skulle välja att ta om Riksbanken skulle lämna generellt likviditetsstöd till banker som står under ECB:s/tillsynsämndens tillsyn med uttryckligt syfte att värna finansiell stabilitet. Den nya typ av generellt likviditetsstöd som föreslås i lagförslaget – ett generellt likviditetsstöd som är avskilt från penningpolitiken - saknar nämligen motsvarighet inom EU. När andra centralbanker inom EU ger motsvarande stöd görs det i penningpolitiskt syfte, vilket innebär att tillsynsämnden (på grund av centralbankers självständiga ansvar för penningpolitiken) inte kan ha några synpunkter. Riksbanksutredningens förslag avviker således från ordningen i övriga EU-länder och det är också oklart vilka EU-regler som gäller för generellt likviditetsstöd, vilket skapar osäkerhet och gränsdragningsproblem på flera områden, varav frågan om tillsynsämndens roll är ett. Riksbanken framhåller i sitt remissvar på riksbanksutredningen att det skulle vara mer effektivt att ge Riksbanken breda likviditetsverktyg som kan användas för såväl penningpolitiska syften som för att bidra till att det finansiella systemet är stabilt och effektivt.

Om detta förslag ändå införs i den nya riksbankslagen bör regeringen i eventuella inträdessamtal om bankunionen lyfta även den här frågan med tillsynsämnden, för att få klarhet i förväg om hur tillsynsämnden ser på detta. Om Sverige går in i bankunionen torde, enligt Riksbankens bedömning, i vart fall den samrådsskyldighet med Finansinspektionen och Riksgälden som riksbanksutredningen föreslår behöva utvidgas till att omfatta tillsynsämnden och även resolutionsämnden.

Förslaget skulle också få till följd att Riksbanken - till skillnad från alla andra centralbanker inom bankunionen eller för den delen EU - behöver inhämta statsstöds godkännande från kommissionen innan generellt likviditetsstöd lämnas.¹⁰ I den delen är det ingen skillnad om

fördraget. ECB konstaterar i den senaste konvergensrapporten (2018) att den svenska lagstiftningen "uppfyller inte alla de krav som uppställs avseende centralbanksberoende, förbudet mot monetär finansiering och rättslig integrering i Eurosystemet".

⁸ Se länk: <https://www.europaportalen.se/2016/02/lofven-sverige-har-ett-undantag-euron>.

⁹ S. 34.

¹⁰ Enligt bankmeddelandet (2013) är likviditetsstöd i penningpolitiskt syfte inte statsstöd.

Sverige deltar i bankunionen eller inte utan riksbanksutredningens förslag innebär oavsett ökade krav på avstämning av krisåtgärder på EU-nivå.

Troligt att förebyggande statligt stöd kommer att kunna användas på samma sätt inom bankunionen

Utredningen noterar att ett deltagande i bankunionen inte hindrar att så kallat förebyggande statligt stöd (*utanför resolution*) kan komma i fråga.¹¹ Sådant stöd initieras av respektive lands regering eller riksdag oavsett om landet är med i bankunionen eller inte. Och stödet måste i båda fallen underställas kommissionens statsstödsprövning. Däremot skulle det inom bankunionen vara ECB/tillsynsnämnden i stället för Finansinspektionen som står för bedömningen av om en bank fallerar eller troligen kommer att falla (FOLTF, eng. *Failing Or Likely To Fail*). Om banken bedöms vara FOLTF kan den inte få förebyggande statligt stöd, utan ska sättas i resolution. Utifrån de fall som hittills varit aktuella är det, enligt utredningen, svårt att dra slutsatser om hur ECB skulle bedöma om villkoren för förebyggande stöd är uppfyllda eller inte.¹²

Riksbanken vill framhålla i sammanhanget att förebyggande statligt stöd finansieras nationellt, inte av den gemensamma resolutionsfonden (detta eftersom förebyggande statligt stöd inte är resolution). De EU-gemensamma myndigheterna torde därför snarare ha anledning att vara mer positiva till att nationella myndigheter ger förebyggande statligt stöd än att de inte gör det. Sådana åtgärder bör ju minska risken för att den gemensamma resolutionsfonden ska behöva tas i anspråk. Samtidigt vill myndigheter inom EU självklart inte snedvrیدا konkurrensen genom att länder med goda statsfinanser kan hjälpa sina banker mer än de med svaga finanser. EU:s statsstödsregler är dock desamma oavsett om ett land deltar i bankunionen eller inte. Det är i båda fallen EU-kommissionen som avgör om det är i linje med statsstödsregelverket att i en specifik situation gå in med förebyggande statligt stöd.

Om det ändå visar sig att förebyggande statligt stöd blir svårare att använda inom bankunionen blir det allt annat lika ett högre tryck på Riksbankens likviditetsstödjande funktion.

Förutsättningar för de statliga stabiliseringsverktygen kan behöva klargöras

EU:s krishanteringsdirektiv gör det möjligt för medlemsländerna att införa så kallade statliga stabiliseringsverktyg i nationell lagstiftning. Verktygen är frivilliga och ska, som utredningen framhåller, ses som en sista resolutionsåtgärd i en mycket exceptionell kris. De statliga stabiliseringsverktygen kan användas när en bank är satt i resolution, och de innefattar möjligheten för staten att förvärva kapitalinstrument för att helt eller delvis förstatliga en bank som är i resolution (efter en omfattande skuldnedskrivning). Resolutionsnämnden kan inte använda de statliga stabiliseringsverktygen. Det är respektive lands regering, eller i vissa fall departement, som fattar beslut och står för finansieringen. Utredningen skriver vidare att deltagande i bankunionen inte förutsätter att de statliga stabiliseringsverktygen tas bort i nationell rätt, men att det är oklart om - och i så fall hur - ett medlemsland kan använda verktygen inom resolutionsmekanismen. Det finns därför, menar utredningen, skäl att inför ett eventuellt svenskt deltagande, klargöra under vilka förutsättningar dessa verktyg kan användas.

¹¹ S.k. förebyggande statligt stöd är i Sverige infört i den s.k. stödlagen (2015:107) och innefattar möjligheten att lämna statlig garanti för att garantera likviditetsfaciliteter som tillhandahålls av Riksbanken, att lämna statlig garanti för av banken emitterade nya skuldförbindelser eller att göra tillskott av kapital till pris och villkor som inte ger banken någon fördel samt under förutsättning att banken är solid m.m. I Sverige sker finansieringen via den s.k. stabilitetsfonden, och godkänns av regeringen. Förebyggande statligt stöd i form av kapitaltillskott får endast ges efter ett stresstest som visar behov i ett krisscenario eller efter en tillgångsvärdering i ögonblicket (s.k. AQR, Asset Quality Review). År 2015 fick två grekiska banker den här typen av stöd genom kapitaltillskott, följda av en italiensk bank (Monte die Paschi di Siena) 2017.

¹² S. 83.

Riksbanken instämmer i bedömningen att det måste vara klart vad som gäller. Eftersom ingen kris är den andra lik är det viktigt att behålla möjligheten att använda de hängslen och livremmar som finns i dagens bankkrisantering, och där ingår möjligheten att använda de statliga stabiliseringsverktygen.

Vad gäller osäkerheten om huruvida de statliga stabiliseringsverktygen kan användas inom bankunionen eller inte noterar Riksbanken dock att krisanteringsdirektivet förhandlades fram efter att bankunionen bildades, och att hälften av länderna inom bankunionen (nio länder) har infört statliga stabiliseringsverktyg i sin nationella lagstiftning med stöd av krisanteringsdirektivet. Utifrån det perspektivet verkar det mindre troligt att ett deltagande i bankunionen skulle innebära att verktygen inte får användas. Att finansieringen är nationell, och därmed inte belastar den gemensamma resolutionsfonden, talar ytterligare för att de statliga stabiliseringsverktygen borde få användas även inom bankunionen.

Mer troligt att svenska banker inom bankunionen blir nettobetalare än nettomottagare

Om Sverige går med i bankunionen får de stora svenska bankerna ytterst backning av en större resolutionsfond. Eftersom de svenska storbankerna är väldigt stora är detta en tydlig fördel vid ett eventuellt svenskt bankfallissemang. Som utredningen skriver kan internationellt verksamma banker, om de får problem, vara "för stora och komplexa för ett enskilt land att hantera".¹³

Men riskerna är knappast jämnt fördelade i Europa. Svenska banker är i dagsläget i bättre skick än många andra europeiska banker, bland annat om man ser till andelen problemlån, NPL:er.¹⁴ Det verkar alltså inte som om svenska banker ur ett försäkringsperspektiv i *dagens läge* vinner på att genom bankunionen dela risker med banker i Europa. Men den tyngsta bördan inom bankunionen faller heller inte på de svenska bankerna. Svenska bankers bidrag till resolutionsfonden beräknas enligt utredningen uppgå till 2-3 % av det totala beloppet i resolutionsfonden. Den stora finansiella bördan faller som utredningen visar på banker i Frankrike, Italien, Nederländerna, Spanien och Tyskland. Bankerna i dessa länder står för drygt 80 % av det totala beloppet i resolutionsfonden.¹⁵

Utredningen framhåller vidare att belastningen på resolutionsfonden torde bli begränsad under normala tider, bland annat eftersom den gemensamma fonden ska finansiera *tillfälliga kostnader* för resolution (till exempel lämna garanti till en bank i resolution). Fonden ska som huvudregel inte användas för *permanenta kostnader* (till exempel rekaptalisering). Undantag kan endast göras under exceptionella förhållanden, vilket innefattar att bail-in på 8 % av bankens tillgångar ska ha genomförts innan fondens medel används. Det tröskelvärdet är mycket högt satt om man ser till historiska förluster i banker. Under den finanskris som utbröt 2008 var det endast en systemviktig europeisk bank som gjorde förluster som översteg 8 % av tillgångarna.¹⁶ Det finns också en begränsning i hur mycket stöd en enskild bank kan få från fonden, eftersom tillförseln från resolutionsfonden inte får överstiga 5 % av en enskild banks tillgångar.

¹³ S. 291.

¹⁴ Det finns en riskkomponent i beräkningen av respektive banks riskavgift. Denna blir dock relativt hög för svenska banker eftersom de har en relativt sett låg andel garanterade insättningar av sina totala skulder (se utredningen, s. 278). Utredningen lyfter också fram att banker som i högre grad använder sig av interna modeller, som de svenska bankerna, är beroende av att modellerna verkligen fångar de faktiska riskerna. Utredningen skriver: "det är således inte helt okomplicerat att bedöma eller jämföra risknivåerna i olika banksystem".

¹⁵ S. 361 och 362.

¹⁶ Se Danmarks nationalbank, *The banking union is not centred round joint liability*, 20 november 2018, s. 5. Anm. När man tittar på förlustnivåer under finanskrisen som utbröt 2008 bör man dock ha i åtanke att många stater bidrog med massivt finansiellt stöd till bankerna.

Flera italienska banker har krishanterats nationellt, utan finansiering från bankunionen

I den svenska debatten om bankunionen framförs ibland uppfattningen att om Sverige går med så får vi betala för italienska bankers gamla synder. Ett av syftena med bankunionen är förstås att kostnader ska kunna spridas på flera aktörer – en försäkringsfunktion. Men det är värt att påminna om hanteringen av två fallerande Venetobanker sommaren 2017.

De båda italienska bankerna Banca Popolare di Vicenza och Veneto Banca stod under tillsynsmyndighetens tillsyn. Sommaren 2017 bedömde tillsynsmyndigheten att de var fallerande eller nära att falla (FOLTF). Resolutionsmyndigheten bedömde dock att bankerna inte var systemviktiga nog för att sättas i resolution, i stället lämnades det till de nationella myndigheterna att sköta krishanteringen under nationella insolvensregler. Den italienska staten bedömde i sin tur att likvidation av bankerna skulle orsaka så stor skada regionalt, i Venetoregionen, att de bad om godkännande från EU-kommissionen för att kunna lämna statsstöd till bankerna.¹⁷ EU-kommissionen gav sitt godkännande, och den italienska staten åtog sig att betala ut upp till 17 miljarder euro.¹⁸ Strax därefter fick Italien klartecken från EU-kommissionen att stötta ytterligare en bank (Monte Paschi di Siena) med statliga medel, genom att lämna så kallat förebyggande statligt stöd utanför resolution. Även i detta fall var det därmed den italienska staten som stod för kostnaderna, inte den gemensamma fonden.

Det kan sammanfattningsvis noteras att tre italienska banker som stod under ECB:s direkta tillsyn har hanterats nationellt med resolutions- och krisåtgärder som har bekostats delvis av bankerna själva, delvis av den italienska staten. En förutsättning för den nationella hanteringen var att resolutionsmyndigheten bedömde att bankerna inte var systemviktiga inom EU. Mot den här bakgrunden bör man inte överdriva risken för att länderna i bankunionen tillsammans ska behöva betala för t.ex. italienska bankers fallissemang.

Men det kan faktiskt ligga i svenska bankers - och Sveriges - intresse att bidra

Riksbanken anser alltså att risken att den gemensamma fonden töms för att finansiera resolution av italienska banker ibland överdrivs i den publika debatten. Men det ska samtidigt nämnas att det mycket väl kan ligga i både svenska bankers och landets intresse att faktiskt hjälpa andra länder med deras banker vid kriser. Sverige är en liten, öppen ekonomi som är mycket beroende av att import och export fungerar. Därför är Sverige också väldigt känsligt för finansiell instabilitet, främst i Europa. Det är därmed viktigt för Sverige att omvärldens finansiella system är välmående, annars löper vi stor risk att få vårt eget finansiella system smittat. Det är väl värt att dra sig till minnes att riksdagen 2008-2009 bemyndigade regeringen att bistå Island och Lettland med statliga medel. Även Irland fick under eurokrisen låna av svenska staten. Även Riksbanken bidrog med lån till centralbankerna bland annat på Island och i Lettland.¹⁹ Det bör inte uteslutas att det även i framtiden kan uppkomma situationer när det ligger i Sveriges intresse att bidra med medel när det är oroligt på de finansiella marknaderna i andra länder.

¹⁷ Statsstöd är när det offentliga (det vill säga staten, kommuner eller landsting) stöttar en ekonomisk verksamhet med offentliga medel och det resulterar i att mottagaren får en fördel gentemot andra aktörer på marknaden, genom att stödet gynnar en viss verksamhet eller produktion. Statsstöd är normalt inte tillåtet inom EU, men EU-kommissionen kan godkänna att statsstöd lämnas under vissa omständigheter.

¹⁸ Den italienska staten överförde 4,8 miljarder euro till en tredje italiensk bank (vid namn Intesa Sanpaolo), i utbyte mot att den övertog de livskraftiga delarna av de två fallerande bankernas verksamhet. Utöver det lämnade den italienska staten en garanti på 12 miljarder euro. Den s.k. bad bank-delen i de två krisbankerna avvecklades, och ägare och juniora skuldinnehavare fick bära förluster. Innehavare av seniora skulder tog däremot inga förluster (det hade de däremot behövt göra om bankerna i stället hade satts i resolution).

¹⁹ Riksbanken ingick 2008 så kallade valutaåterköpsavtal med Island och Lettland; de båda centralbankerna fick kortfristiga lån i euro, i utbyte mot deras inhemska valuta.

Det är huvudsakligen bankerna som finansierar den gemensamma resolutionsfonden

I bankunionen är det huvudsakligen bankerna som finansierar den gemensamma resolutionsfonden, inte staterna. Om fonden skulle förbrukas ska bankerna inom bankunionen betala in mer pengar (så kallade efterhandsavgifter). Det kan dock vara olämpligt att kräva att bankerna snabbt betalar in mer i kristider, varför det finns en politisk överenskommelse om att fonden senast 2024 ska kompletteras med en kreditlina från ESM (European Stability Mechanism²⁰). Icke-euroländer kan inte delta i ESM. Om Sverige skulle gå med i bankunionen skulle i stället Riksgälden ställa ut en kreditlina till fonden. Den kreditlinan torde uppskattningsvis behöva uppgå till 14-18 miljarder kronor.²¹ Kreditlinorna ska tillfälligt (3-6 år) kunna låna ut pengar till resolutionsfonden. Återbetalningen görs sedan med de medel som fonden får in från banksektorn. Kreditlinorna som staten tillhandahåller ska vara offentligfinansiellt neutrala på medellång sikt (ovan nämnda 3-6 år). Men inom bankunionen är det alltså i första hand bankerna som står för riskdelningen, inte staterna. Utredningen framhåller i linje med detta att det även vid ett deltagande i bankunionen kommer att vara upp till regering och riksdag att besluta om eventuella bilaterala lån (som den svenska statens utlåning till Island och Lettland 2008-2009).

Det handlar alltså inte om att svenska skattebetalare bidrar till krishantering av andra banker om Sverige går med i bankunionen, utan det är huvudsakligen de svenska bankerna som bidrar till (och vid behov även kan bli mottagare av medel från) resolutionsfonden. Att säga att Sverige inte ska gå med i bankunionen för att vi inte ska riskera att behöva betala för andra länders riskfyllda banker är därmed ett argument främst för att skydda svenska banker från att behöva bidra till hantering av krisande europeiska banker. Det kan även ligga i de svenska bankernas intresse att i högre grad faktiskt dela på bördan sinsemellan inom EU. År 2018 valde Nordea att flytta sitt huvudkontor till Helsingfors för att på så sätt hamna inom bankunionen. I Nordeas kalkyl uppvägde fördelarna uppenbarligen nackdelarna med att delta, trots att det är bankerna och inte staterna som huvudsakligen delar risk inom bankunionen. Ett beslut om huruvida Sverige bör delta i bankunionen eller inte bör dock inte fokusera på vad som är mest lönsamt för de svenska bankerna, utan på vad som bedöms vara mest gynnsamt för den finansiella stabiliteten och den svenska ekonomin.

Fortsatt osäkert om en gemensam insättningsgaranti kan komma på plats

Det är sedan bankunionen bildades aviserat att en gemensam insättningsgaranti ska vara en del av bankunionen. I nuläget finns dock ingen överenskommelse om någon sådan. Däremot är garantinivån sedan tidigare harmoniserad inom EU. Enskilda medlemsländer får varken lämna lägre eller högre insättningsgaranti än de harmoniserade 100 000 euro. Insättningsgarantin finansieras, liksom resolutionsfonderna, med avgifter från de banker och andra finansiella företag som omfattas av garantin. En gemensam insättningsgaranti skulle innebära en väsentligt högre grad av riskdelning, vilket naturligtvis är en känslig och svår fråga att enas om. Utredningen bedömer att en gemensam insättningsgaranti förmodligen är en god idé för bankunionen i stort,

²⁰ ESM inrättades 2012 av länderna inom eurozonen i form av ett mellanstatligt arrangemang. Syftet med ESM är att ge finansiellt stöd till euroländer om det behövs för att trygga den finansiella stabiliteten i euroområdet som helhet. Stöd ska ges under strikt konditionalitet. Stöd kan ges till euroländer som har, eller hotas av, allvarliga finansieringsproblem. För detta syfte har ESM rätt att ta upp finansiering på de finansiella marknaderna. Euroländerna har betalat in insatskapital till ESM.

²¹ Enligt utredningens beräkningar ska de svenska bankerna betala in i storleksordningen 14-18 miljarder kronor till den gemensamma resolutionsfonden. Eftersom kreditlinan totalt sett ska vara lika stor som resolutionsfondens behållning bedömer Riksbanken att det är rimligt att anta att den svenska kreditlinan till fonden ska vara lika stor som de svenska bankernas bidrag till resolutionsfonden, alltså 14-18 miljarder kronor. Beloppen kan, för att ge en känsla av storleken, jämföras med resolutionsreserven som 2019 uppgick till cirka 43,5 miljarder kronor. (Redan insamlade medel från den svenska banksektorn överskrider således det belopp som Sverige behöver överföra vid ett ev. deltagande i bankunionen.)

men av mindre betydelse för Sverige.²² Utredningen anser nämligen att det av flera skäl är osannolikt att svenska banker skulle behöva ta del av en gemensam insättningsgaranti.

EU-kommissionen, som har initiativrätt vad gäller ny lagstiftning inom EU, lade fram sitt förslag om gemensam insättningsgaranti 2015. Det förslaget innefattade en gradvis övergång från nationella system (vilket ju även är fallet med resolutionsfonden). Det gick dock inte att nå en politisk överenskommelse om detta förslag. År 2017 presenterade kommissionen därför ett nytt förslag, som innebar en långsammare övergång från nationella system till ett gemensamt system. I det reviderade förslaget kopplades övergången till bankernas framsteg när det gäller att minska sina risker. Inte heller detta förslag har EU-länderna kunnat enas om.

Vad gäller Sveriges möjligheter att påverka utformningen av en eventuell gemensam insättningsgaranti skriver utredningen att även om det formella inflytandet är detsamma för oss så kan det i konkreta förhandlingar om ett nytt direktiv eller en förordning bli svårare för en medlemsstat som inte deltar i bankunionen att göra sin röst hörd. Sveriges möjligheter att påverka utformningen av en eventuell gemensam insättningsgaranti skulle därmed troligen förbättras om vi skulle delta i bankunionen.

Skyddsmekanismerna för att kompensera icke-euroländer är inte obetydliga

Utredningen analyserar grundligt om förutsättningarna för "likvärdigt inflytande" inom bankunionen är goda nog för icke-euroländer. Dessa länder kompenseras för sin avsaknad av rösträtt i ECB-rådet genom två olika skyddsmekanismer. Dels finns möjligheten att inte behöva följa ett beslut från ECB/tillsynsmyndigheten, dels har de möjlighet att efter minst tre års deltagande gå ur bankunionen. Ytterst måste det vara en politisk avvägning om detta är bra nog. Riksbankens medskick i detta är att det faktum att det finns en möjlighet att faktiskt lämna bankunionen framstår som en inte obetydlig skyddsmekanism. Resonemangen utvecklas nedan.

I den gemensamma tillsynsmekanismen, SSM, får ett icke-euroland inte rösta i ECB-rådet som är den högsta beslutsinstansen. Däremot skulle Sverige få möjlighet att i ECB-rådet framföra sina argument emot *tillsynsmyndighetens utkast till beslut* (som Sverige/Finansinspektionen är med om att ta fram på samma villkor som ett euroland) eller *ECB-rådets beslut* (där Sverige/Riksbanken inte skulle ha rösträtt).²³ Om ett tillsynsbeslut går Sverige emot har vi rätt att förklara att vi inte avser att följa beslutet, vilket kan få till konsekvens att ECB beslutar att utesluta Sverige från bankunionen.

Det finns även en mer generell skyddsmekanism som innebär att ett icke-euroland kan välja att när som helst, efter tre års deltagande, gå ur bankunionen. Det behöver alltså inte vara kopplat till ett tillsynsbeslut mot en av landets banker. Skälet skulle till exempel kunna vara att landet inte anser att den gemensamma resolutionsmekanismen, SRM, och dess krishantering av banker

²² Utredningens slutsats bygger på dels att de svenska bankerna är stora och därmed kommer att sättas i resolution i stället för likvidation (det senare belastar direkt insättningsgarantifonden), dels att det i resolution av en svensk bank finns mycket marknadsfinansiering att skriva ner/konvertera (bail-in) innan hierarkin kommer ner till insättningarna (som undantas från bail-in, men deras andel kompenseras via insättningsgarantifonden). För länder i Sydeuropa däremot, med många små banker som skulle sättas i likvidation, och därmed potentiellt hög belastning på insättningsgarantifonden, vore en gemensam fond en väsentlig hjälp för att bryta sambandet mellan bank och stat.

²³ ECB rules of procedure (2014): "The Governing Council of the ECB shall consult with the Governors of the non-Eurosystem NCBs of the participating Member States before objecting to any draft decision prepared by the Supervisory Board that is addressed to the national competent authorities in respect of credit institutions established in non-euro area participating Member States. The same shall apply where the concerned national competent authorities inform the Governing Council of their reasoned disagreement with such a draft decision of the Supervisory Board."

fungerar tillfyllest. Eftersom icke-euroländer har samma förutsättningar och inflytande i SRM ger därmed möjligheten för icke-euroländer att lämna bankunionen vid missnöje med SRM-beslut något av en "överkompensation" på resolutionsområdet för att de inte har samma beslutsmyndighet på tillsynsområdet.

Riksbanken instämmer i utredningens bedömning att det faktum att skyddsmekanismerna finns i sig kan ha en återhållande effekt på eventuell negativ särbehandling av icke-euroländer inom bankunionen. Ett utträde ur bankunionen skulle nämligen kunna uppfattas som en trovärdighetsförlust för bankunionen. På samma sätt finns naturligtvis risken för en trovärdighetsförlust för Sverige vid ett utträde, särskilt om Sverige skulle gå ur bankunionen i anslutning till problem i en svensk bank – men troligen mindre så om ett svenskt utträde skulle ha koppling till bankunionens allmänna funktion och inte till den svenska banksektorn.

Hur stort problem det i realiteten vore att delta i bankunionen utan att få delta i de slutliga besluten inom tillsynsmekanismen är svårt att veta i förväg. Det bör dock noteras att ECB-rådets möjlighet att bestämma är begränsad i och med att ECB-rådet (med undantag för vissa makrotillsynsbeslut) endast kan anta eller förkasta tillsynsnämndens beslutsutkast.²⁴ För att en invändning från ECB-rådet ska påverka Sverige negativt måste därmed beslutsutkastet från tillsynsnämnden vara ett utkast som Sverige/Finansinspektionen har ställt sig bakom. ECB-rådet kan alltså inte på eget bevåg besluta om att till exempel dra in tillståndet för en enskild bank. Däremot är det en nackdel att icke-euroländer inte har euroländernas möjlighet att i ECB-rådet invända mot ett beslutsutkast från tillsynsnämnden. Med andra ord skulle Sverige inte – som euroländerna - få "en andra chans". Utredningen skriver att ECB-rådet hittills inte har invänt mot något beslutsutkast. Det ska också noteras att ECB-rådet beslutar med enkel majoritet (det vill säga inget enskilt land kan blockera ett tillsynsbeslut) och att det vid varje tillfälle är fyra ledamöter från euroområdet som också saknar rösträtt (det finns en rotationsordning för detta). Medlemmarna i ECB-rådet är också uttryckligen förbjudna att ta nationella hänsyn i sina ställningstaganden.

Den avgörande frågan torde enligt Riksbankens bedömning därmed inte vara hur stort det *direkta* inflytandet är, utan om det *indirekta* inflytandet blir mindre än euroländernas eftersom ett land utanför eurosamarbetet inte har rösträtt i de slutliga tillsynsbesluten. I den bedömningen väger det förstås in hur kraftfulla skyddsmekanismerna bedöms vara. Om frågan hypotetiskt dras till sin spets kan man tänka sig en storskalig finanskris inom EU där bankhanteringen blir kostsam för bankunionsländerna och medlen i resolutionsfonden faktiskt tar slut. I ett läge där resolutionsfonden behöver fyllas på skulle Sverige kunna betrakta den del av inbetalningarna (från den svenska banksektorn) som inte återbetalas vid ett utträde som en "sunk cost" och faktiskt välja att gå ur i stället för att betala mer. Euroländer har ingen sådan utväg, med mindre än att de lämnar valutaunionen.

Risk att medel överförda till resolutionsreserven inte fullt ut återbetalas vid ett eventuellt utträde ur bankunionen

Utredningen skriver att Sverige, vid ett eventuellt utträde ur bankunionen, har rätt att få tillbaka de medel som har betalats in, men med avdrag för eventuella kostnader som har uppkommit vid resolution av svenska banker.²⁵

²⁴ ECB kan höja, men inte sänka, makrotillsynskrav som nationella myndigheter har bestämt (s.k. buffertkrav). Det gäller dock inte för de makrotillsynskrav som inte är harmoniserade på EU-nivå, vilket exempelvis innefattar bolånetak och amorteringskrav. Sådana makrotillsynskrav beslutas endast av nationella myndigheter.

²⁵ S. 21, 129 och 243.

Den åsyftade bestämmelsen i SRM-förordningen är dock endast tillämplig på de *öronmärkta* medlen i resolutionsfonden. Eftersom fonden gradvis blir mer gemensam för att 2024 vara helt gemensam (det vill säga ingen öronmärkning kvar) är den bestämmelsen inte den som mest troligt blir tillämplig. Utredningens beskrivning framstår som alltför förenklad i denna del.

Utredningen skriver i ett annat avsnitt att det tar 14 till 24 månader att genomföra de lagändringar som behövs för att kunna delta i bankunionen. Som räkneexempel kan vi utgå från den extremt osannolika händelsen att regeringen redan samma dag som remissvaren ska lämnas in beslutar att Sverige ska delta i bankunionen. Sverige skulle då som tidigast kunna delta i juni 2021. För att få använda den generella utträdesparagrafen ska ett land ha deltagit i bankunionen i minst tre år, vilket för svensk del alltså skulle vara som tidigast i juni 2024. Vid det datumet är resolutionsfonden fullt ut gemensam och den beskrivna återbetalningsmodellen gäller inte.²⁶

En mer rättvisande beskrivning vore därför att återge bestämmelsen som avser återbetalning av medel som ingår i *den gemensamma delen* av fonden. Den bestämmelsen är inte lika generös vad gäller återbetalning och heller inte lika tydlig om vad som kommer att gälla.²⁷ Av den bestämmelsen framgår att resolutionsnämnden ska besluta om vilket belopp som ska återbetalas och då utifrån ett antal parametrar, inklusive på vilket sätt utträdet ur bankunionen har skett.

Utredningen framhåller också att det är fullt möjligt att behålla en nationell resolutionsreserv även vid ett inträde i bankunionen, där man får tillgång till den gemensamma resolutionsfonden.²⁸ Samtidigt har ett land som vill gå ur bankunionen (enligt SRM-förordningen) större möjligheter att få återbetalning från den gemensamma fonden om landet annars inte skulle ha tillräckliga medel för att kunna upprätta en nationell resolutionsreserv. Det skulle därför, vid ett utträde, kunna ligga Sverige i fatet om vi hade behållit en nationell resolutionsreserv. Detta är en aspekt som utredningen inte tar upp.

Förutsättningar för effektiv tillsyn och resolution bättre inom bankunionen

Utredningen skriver att ECB har "unika förutsättningar att samla de resurser som krävs för att förstå och granska banker med omfattande och komplex verksamhet".²⁹ Riksbanken instämmer i utredningens bedömning. Eftersom EU-myndigheterna för tillsyn och resolution kommer att arbeta med fler fall än en nationell myndighet kommer de att ha bättre förutsättningar att bygga upp och upprätthålla praktisk kompetens. EU-myndigheterna har även mer resurser att tillgå och lättare att rekrytera spetskompetens än en nationell myndighet. Som utredningen påpekar är det ofta kostsamt att ta fram nya arbetsmetoder samtidigt som möjligheterna att locka till sig rätt kompetens är begränsade inom enskilda medlemsländer.³⁰ En koncentration av resurser ger stordriftsfördelar, vilket enligt utredningen styrks av länderna inom bankunionen.³¹

²⁶ Det finns visserligen en smalare "möjlighet" att bli utesluten ur bankunionen redan innan tre år, men då krävs att Sverige motsätter sig ett specifikt tillsynsbeslut om en svensk bank varpå ECB ska bedöma om det är allvarligt nog för uteslutning. Redan i den situationen är en del av medlen i resolutionsfonden gemensamma, och alltmer ju närmare 2024 vi har kommit.

²⁷ SRM-förordningen, artikel 4.3 punkterna a-c.

²⁸ Vid ett eventuellt deltagande kommer det att finnas kvarvarande medel i den svenska resolutionsreserven även efter det att medel överförts till den gemensamma resolutionsfonden. Utredningen konstaterar att det inte finns några hinder mot att behålla resolutionsreserven och använda kvarvarande medel för att kompensera bankerna om de behöver betala in nya förhandsbidrag till resolutionsfonden.

²⁹ S. 25.

³⁰ S. 169.

³¹ S. 377.

År 2019 hade Finansinspektionen 160 anställda inom verksamhetsområdet bank, av totalt 570 anställda. ECB:s tillsynsverksamhet hade vid utgången av 2019 cirka 1200 anställda.³² ECB:s tillsynsnämnd har även ett nära samarbete med de nationella tillsynsmyndigheterna inom bankunionen. Utredningen skriver att även de nationella myndigheterna som ingår i bankunionen har ökat sina tillsynsresurser efter bankunionens tillkomst.³³

Finansinspektionen har ett bredare ansvarsområde än den EU-gemensamma tillsynen. Finansinspektionen har nämligen tillsyn inte bara över banker utan även över värdepappersbolag och försäkringsbolag. Dessutom innefattar Finansinspektionens ansvar för banktillsyn även frågor om konsumentskydd och penningtvätt. ECB:s tillsynsverksamhet innefattar endast tillsyn över bank, och ansvaret för konsumentskydd och penningtvätt ligger på nationell nivå även inom bankunionen. De 1200 anställda inom ECB:s tillsynsverksamhet har således ett snävare ansvarsområde (med mångfalt fler banker) än det som de 160 anställda inom verksamhetsområdet bank på Finansinspektionen har.

Utredningen lyfter fram cybersäkerhet som exempel på ett område där det krävs avancerat utvecklingsarbete. IT-risk, inklusive cyberrisk, har varit ett fokusområde för ECB:s banktillsyn från första början och sattes upp som en av tillsynsprioriteringarna för 2019. ECB beskriver i sin årsredovisning för tillsynsverksamheten hur cyberincidenter sprider sig snabbt eftersom den finansiella sektorn är så sammanlänkad. Alla banker som står under direkt tillsyn rapporterar sedan 2017 in cyberincidenter till tillsynsnämndens databas. Databasen ger enligt ECB god insyn och gör det möjligt för tillsynsnämnden att reagera snabbt om en större incident påverkar ett eller flera betydande institut.³⁴ En nationell myndighet kan omöjligen matcha den satsning som en EU-gemensam myndighet kan göra på ett fokusområde. På den svenska Finansinspektionen är det i dagsläget fyra anställda som arbetar med IT-, informations- och cyberrisker.

Även när det gäller resolution är det tydligt att en EU-myndighet kommer att samla på sig mer erfarenhet än en nationell resolutionsmyndighet och därmed kan bygga upp en större kompetens än nationella myndigheter kan göra. Det finns tydliga stordriftsfördelar i en mer samlad funktion för resolution, så att den som ansvarar för att hantera ett resolutionsärende har erfarenhet av att göra det. En nackdel är dock att det med stor sannolikhet kommer att ta längre tid att fatta beslut om resolution inom bankunionen än nationellt, eftersom det är så många fler aktörer involverade.

Mindre risk för så kallad "regulatory capture" inom bankunionen

Att tillsyns- och resolutionsbeslut fattas på rejält armlängds avstånd är klart positivt eftersom det minskar riskerna för så kallad "regulatory capture", nämligen att närheten mellan tillsynsobjekten och de som utövar tillsynen gör att tillsynen blir mindre kraftfull än den annars hade varit. Risker är påtagliga i ett litet land som Sverige där det också är vanligt att anställda rör sig mellan privat och offentlig sektor. En annan fördel är att det i vissa avseenden ställs högre krav på tillsyns- och resolutionsnämnden än på svenska myndigheter. Det innebär bland annat att ledamöter i tillsyns- respektive resolutionsnämnden (vilket i Sveriges fall skulle vara generaldirektören, eller annan hög chef, från Finansinspektionen respektive Riksgälden) inom ett år efter att uppdraget avslutats är förhindrade att ta anställning vid en bank som faller under någon av nämndernas ansvar.

³² Ibid.

³³ S. 173 och 174.

³⁴ ECB:s årsrapport om tillsynsverksamheten 2019, avsnitt 1.2.5 IT- och cyberrisk.

Ytterligare ett sätt för bankunionen att säkerställa armlängds avstånd från tillsynsobjekten är följande: När ECB/tillsynsnämnden utför undersökningar på plats på en bank så sker det i nära samarbete med den nationella tillsynsmyndigheten, men den person som leder undersökningen är en person som inte kommer ifrån den medlemsstat där undersökningen utförs (och heller inte är involverad i den löpande tillsynen av den aktuella banken). IMF arbetar med en liknande princip när de gör sina ”missions”, en landgranskning leds nämligen aldrig av en person som kommer från det aktuella landet.

Nackdelen med längre avstånd mellan tillsynsmyndigheten och tillsynsobjekten kan enligt utredningen vara att det minskar förståelsen för nationella särdrag. Eftersom ECB i hög grad gör inspektioner på plats, och eftersom Finansinspektionen fortsatt skulle vara involverad i tillsyn av även de banker som står under ECB:s direkta tillsyn, torde den risken dock inte vara så stor. Även i den gemensamma resolutionen är nationella myndigheter involverade.

Riksbankens sammantagna bedömning är att bankunionen har goda förutsättningar att fungera väl för Sverige

De svenska storbankerna har en omfattande verksamhet över landgränserna, framför allt inom EU och i synnerhet i den nordisk-baltiska regionen. Om Sverige skulle delta i bankunionen skulle de svenska storbankerna på grund av sin storlek omfattas av ECB:s/tillsynsnämndens direkta tillsyn. SEB:s och Swedbanks dotterbanker står redan idag under ECB:s tillsyn eftersom de har marknadsdominerande ställning i länder som deltar i bankunionen, nämligen de baltiska länderna.

Den tydligaste fördelen med ett svenskt inträde i bankunionen vore enligt Riksbanken att tillsyn och resolution på EU-nivå bättre passar den svenska bankverksamheten som blivit alltmer internationell. Det är principiellt sett det mest effektiva sättet att bedriva tillsyn och resolution. Av de länder som är med i EU men inte i bankunionen är Sverige och Danmark de enda som har en finansiell marknad av större betydelse. Med sina gränsöverskridande finansiella företag är det generellt en fördel för Sverige att ligga i linje med de lösningar som finns i omvärlden, och särskilt i EU. När allt fler länder går in i bankunionen är det i sig ett argument för även Sverige att göra det.

Riksbanken tar inte ställning till frågan om Sverige ska delta i eller kvarstå utanför bankunionen. Beslutet måste fattas av politiker och det kräver en sammanvägning av många olika för- och nackdelar. Den politiska avvägningen innefattar bland annat frågan om det finns tillräckligt goda förutsättningar för ett icke-euroland att delta i bankunionen på likvärdiga premisser som euroländerna. Det finns även frågor som behöver klargöras med ECB innan ett eventuellt politiskt beslut om att ingå i bankunionen kan fattas.

På direktionens vägnar:

Stefan Ingves

Sophie Brauner

I beslutet har deltagit: Stefan Ingves (ordförande), Anna Breman, Per Jansson, Martin Flodén, Henry Ohlsson och Cecilia Skingsley.



Föredragande har varit rådgivare Susanna Engdahl.

Reservation har lämnats av Henry Ohlsson.