

Finansutskottets utlåtande
2009/10:FiU42



Subsidiaritetsprövning av direktivförslag om insättningsgarantisystem

Sammanfattning

Utskottet prövar i detta utlåtande kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om insättningsgarantisystem [omarbetning] (KOM(2010) 368 slutlig). Kommissionen föreslår en rad ändringar av de gällande EU-reglerna om insättningsgarantisystem. Förslagen innebär bl.a. att om ett institut kommer på obestånd får en kontoinnehavare ersättning utbetald snabbare och får bättre information om vad skyddet omfattar. I förslaget ingår en möjlighet för insättningsgarantisystemen att ge varandra lån, dvs. en lånefacilitet som kan användas under vissa omständigheter.

Utskottet anser att delar av kommissionens förslag strider mot subsidiaritetsprincipen och föreslår att riksdagen avger ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande i enlighet med 10 kap. 6 § riksdagsordningen. Finansutskottets invändning gäller den del av kommissionens förslag som handlar om att införa en skyldighet för medlemsländernas garantisystem att låna ut medel till andra medlemsstaters garantisystem som själva inte klarar sina åtaganden. Att i EU-rätten införa bestämmelser om en obligatorisk kreditmekanism mellan nationella system, som en sista utväg för att klara av tillfälliga finansieringsbehov, är enligt finansutskottets uppfattning inte förenligt med subsidiaritetsprincipen. Utskottet föreslår därför att riksdagen lämnar ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande.

Övriga delar av kommissionens förslag strider enligt utskottet inte mot subsidiaritetsprincipen.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning	4
Bakgrund	4
Förslagets huvudsakliga innehåll	5
Utskottets prövning	8
Regeringens bedömning	8
Utskottets ställningstagande	8
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över behandlade förslag	11
<i>Bilaga 2</i>	
Motiverat yttrande från Sveriges riksdag	12

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Subsidiaritetsprövning av förslag till omarbetning av direktiv om insättningsgarantisystem

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

Stockholm den 24 augusti 2010

På finansutskottets vägnar

Stefan Attefall

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Stefan Attefall (kd), Bertil Kjellberg (m), Anna Lilliehöök (m), Sonia Karlsson (s), Lars Elinderson (m), Roger Tiefensee (c), Monica Green (s), Peder Wachtmeister (m), Göran Pettersson (m), Tommy Ternemar (s), Emma Henriksson (kd), Jörgen Hellman (s), Christina Zedell (s), Gunnar Andréén (fp), Mikael Damberg (s) och Jacob Johnson (v).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

Riksdagen har getts möjlighet att lämna ett motiverat yttrande över kommissionens förslag om direktiv om insättningsgarantisystem. Kammaren hänvisade den 23 juli 2010 kommissionens förslag till finansutskottet. Fristen för att avge ett motiverat yttrande går ut den 14 oktober 2010.

Finansutskottet beslutade den 27 juli 2010 att hämta in regeringens bedömning av förslagets förenlighet med subsidiaritetsprincipen.

Bakgrund

Insättningsgarantin skyddar insättningar på konton hos banker, värdepappersföretag och kreditmarknadsföretag. Kortfattat innebär insättningsgarantin att en sparare som har medel på ett konto i t.ex. en bank är garanterad att få ut kontobehållningen upp till ett visst takbelopp om banken går i konkurs.

Reglerna infördes i Sverige den 1 januari 1996 för att genomföra ett EG-direktiv från 1994 om insättningsgaranti. Det lägsta tillåtna takbeloppet i det ursprungliga direktivet sattes till 20 000 ecu (sedermera 20 000 euro), och i Sverige bestämdes takbeloppet till 250 000 kr. Bestämmelserna finns i lagen (1995:1571) om insättningsgaranti. Varje institut som omfattas av garantin ska betala en årlig avgift till garantimyndigheten (Riksgäldskontoret).

I oktober 2008 enades EU:s finansministrar i Ekofinrådet om att höja det lägsta tillåtna takbeloppet (täckningsnivån) på insättningsgarantin till 50 000 euro. Den 8 oktober 2008 lämnade regeringen en proposition med förslag att täckningsnivån i den svenska insättningsgarantin skulle höjas till 500 000 kr (prop. 2008/09:49). Riksdagen antog regeringens förslag (bet. 2008/09:FiU14). Ett direktiv med ändringar i det tidigare insättningsgarantidirektivet, bl.a. en höjning av den lägsta tillåtna täckningsnivån till 50 000 euro, antogs därefter på EU-nivå den 11 mars 2009 (dir. 2009/14/EU). Regeringen föreslog därefter att det belopp som täcks av insättningsgarantin skulle uppgå till antingen 500 000 svenska kronor eller, om det är högre, det belopp i kronor som motsvarar 50 000 euro när garantin löses ut. Skälet till den föreslagna lagändringen var att variationer i kronans kurs mot euron kunde göra att täckningsnivån på 500 000 kr blev lägre än den miniminivå – 50 000 euro – som föreskrivs i direktivet. Riksdagen antog regeringens förslag (bet. 2008/09:FiU35).

Förslagets huvudsakliga innehåll

Allmänt

Som bakgrund till förslaget anger kommissionen att rådet i oktober 2008 enades om att förtroendet för den finansiella sektorn måste återställas och uppmanade kommissionen att lägga fram ett lämpligt förslag för att främja konvergens beträffande insättningsgarantin. Detta ledde till att direktiv 2009/14/EU antogs. Det var dock då uteslutet att lösa alla problem, och direktivet var därför bara en nödåtgärd för att bevara insättarnas förtroende, särskilt genom höja garantinivån från 20 000 euro till 100 000 euro till slutet av 2010. Direktivet innehåller en bestämmelse om en bred översyn av alla aspekter av insättningsgarantin.

Kommissionen anför att målen för den planerade åtgärden inte kan uppnås i tillräcklig utsträckning av medlemsstaterna och därför bättre kan tillgodoses på EU-nivå. Bestämmelserna går inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå de uppställda målen. Enligt kommissionen kan enbart EU-åtgärder säkerställa att kreditinstitut som bedriver verksamhet i mer än en medlemsstat omfattas av likvärdiga krav för insättningsgarantisystem. EU-åtgärder tillgodoser även en hög nivå av finansiell stabilitet i EU. I synnerhet kan inte en harmoniserad täckningsnivå och harmoniserade tidsfrister för utbetalningar uppnås i tillräcklig utsträckning av medlemsstaterna eftersom det innebär att ett stort antal regler ska anpassas enligt olika medlemsstaters rättssystem.

De viktigaste punkterna i kommissionens förslag är

- förenkling och harmonisering, framför allt vad gäller garantins omfattning och formerna för utbetalning
- ytterligare förkortade tidsfrister för återbetalning av insättningar och bättre tillgång till information
- sundhet och tillförlitlighet för insättningsgarantisystem med tillfredsställande finansiering
- möjlighet för insättningsgarantisystemen att ge varandra lån, dvs. en lånefacilitet som kan användas under vissa omständigheter.

Deltagande i insättningsgarantin

Enligt direktivets nuvarande lydelse finns vissa särskilt angivna möjligheter att undanta ett kreditinstitut från skyldigheten att vara anslutet till insättningsgarantin. Förslaget innebär att denna möjlighet tas bort och att inga kreditinstitut får undantas från insättningsgarantin. Inget kreditinstitut ska få ta emot insättningar utan att det är anslutet till en insättningsgaranti. Detta tillförsäkrar enligt kommissionen att en insättare alltid har möjlighet att få del av en insättningsgaranti och att alla insättningsgarantisystem får en sund finansiering.

Kommissionen anför att ömsediga garantisystem skyddar insättaren genom att skydda själva kreditinstituten. I förslaget anges att eftersom alla banker nu måste ansluta sig till ett insättningsgarantisystem kan ömsesidiga garantisystem godkännas som insättningsgarantisystem. Alternativt kan ömsesidiga system och insättningsgarantisystem upprättas separat.

Definition av insättningar

Definitionen av insättningar ska bli tydligare. Endast fullständigt återbetalningsbara instrument ska anses vara insättningar. Strukturerade produkter, certifikat och obligationer ska inte anses som insättningar. Detta skyddar enligt kommissionen insättningsgarantisystemen från oförutsägbara risker med investeringsprodukter.

Tillsyn

Alla insättningsgarantisystem ska stå under tillsyn och måste genomföra regelbundna stresstester. De ska ha rätt att få information från bankerna på ett tidigt stadium för att möjliggöra en snabb utbetalning från garantin.

Täckningsbelopp och utbetalning

Täckningsbeloppet ska fortfarande vara 100 000 euro (detta ska vara infört i medlemsstaterna senast vid utgången av 2010). Förfallen men inte utbetalad ränta ska omfattas upp till täckningsbeloppet.

Utbetalning av garantin ska ske inom sju dagar från det att förutsättningarna för att garantin ska inträda har ägt rum. Insättare ska inte behöva göra en ansökan om att få ta del av garantin.

Finansiering

Direktivet ska tillförsäkra att det för insättningsgarantin finns tillgängliga finansiella medel som står i proportion till de potentiella åtagandena. Dessa finansiella medel ska vara skyddade mot eventuella förluster genom investeringsbegränsningar. Ett insättningsgarantisystem ska finansieras i fyra steg. I en insättningsgaranti måste det finnas tillgängliga medel som motsvarar 1,5 % av de insättningar som garantin omfattar efter en övergångsperiod på 10 år (den s.k. målnivån). Om det skulle visa sig vara otillräckligt ska man gå vidare till steg två och tre. Det andra steget innebär att bankerna vid behov måste betala extra avgifter (avgifter i efterhand) på upp till 0,5 % av de ersättningsberättigade insättningarna. Således kommer enligt kommissionen förhandsfinansiering att utgöra 75 % av insättningsgarantisystemens finansiering och avgifter i efterhand 25 %. Det tredje steget, ömsesidig utlåning, gör det möjligt för insättningsgarantisystem att vid behov låna från alla andra insättningsgarantisystem inom EU. I en nödsituation måste alla insättningsgarantisystem med kort varsel låna ut maximalt 0,5 % av deras ersättningsberättigade insättningar. Lånet måste betalas tillbaka inom fem år, och nya avgifter måste tas ut av det

insättningsgarantisystem som fått lånet. För att säkerställa återbetalningen har de utlånande insättningsgarantisystemen rätt att ställa en fordran på det institut som fallerat, och en sådan fordran ska prioriteras vid ett likvidationsförfarande. Som ett fjärde och sista steg måste insättningsgarantisystemen förfoga över alternativa finansieringsmöjligheter.

Avgifter från kreditinstitut till insättningsgarantisystem måste enligt kommissionen beräknas på ett harmoniserat sätt med avseende på deras riskprofiler. I princip ska avgifterna utgöras av både icke-riskbaserade och riskbaserade delar. De föreslagna indikatorerna ska täcka de viktigaste riskklasser som vanligtvis används för att bedöma kreditinstituts soliditet: kapitaltäckning, tillgångarnas kvalitet, avkastning och likviditet.

Den nya europeiska bankmyndigheten ska inom ramen för sina befogenheter hämta in information om insättningarnas storlek, genomföra kollektiva utvärderingsanalyser, bekräfta om ett insättningsgarantisystem får låna från ett annat insättningsgarantisystem och bilägga tvister mellan insättningsgarantisystem.

Utskottets prövning

Regeringens bedömning

Utskottet fick den 16 augusti 2010 regeringens bedömning av tillämpningen av subsidiaritetsprincipen på det aktuella förslaget.

Regeringen instämmer i kommissionens bedömning att insättarskyddet bör regleras på unionsnivå och att utkastet till lagstiftningsakt är förenligt med subsidiaritetsprincipen. En ökad harmonisering av bestämmelserna, inte minst vad gäller finansieringen, är enligt regeringen nödvändig för att uppnå direktivets syfte att bevara insättarnas rättigheter (konsumentaspekten) och främja den finansiella stabiliteten.

Utskottets ställningstagande

Utskottet välkomnar kommissionens regleringsarbete för att förbättra finansmarknadernas funktionssätt och för att minska riskerna för framtida finanskriser och öka möjligheterna att hantera de kriser som ändå kommer att komma. Förslaget är i huvudsak väl utformat. Utskottet har dock invändningar mot den obligatoriska kreditmekanism som kommissionen föreslår.

Förslaget innehåller regler för hur insättningsgarantisystemen ska finansieras och ett krav på att de tillgängliga finansiella medlen ska uppgå till åtminstone en viss målnivå. Om medlen inte är tillräckliga för att ersätta insättare när insättningar blivit indisponibla ska enligt förslaget deltagarna i systemet erlägga extra avgifter. Betalningen av sådana extra avgifter ska fullgöras före den tidsgräns för utbetalning som anges i direktivet, nämligen att ett insättningsgarantisystem ska kunna återbetala indisponibla insättningar inom sju dagar. Ett insättningsgarantisystem ska även kunna låna från alla insättningsgarantisystem inom unionen förutsatt att vissa angivna villkor uppfylls.

Utskottet anser att ett system med en obligatorisk kreditmekanism mellan de olika nationella garantisystemen riskerar att skapa en incitamentsstruktur där vissa länder kan komma att underfinansiera sina system i vetskap om att det finns en sista utväg för finansieringen i form av lån från ett garantisystem i någon annan medlemsstat. Ett sådant agerande kan jämföras med det som i den ekonomiska litteraturen och forskningen kallas för moralisk risk eller moralisk hasard (moral hazard).

Om en finansiell kris är internationell är ett tänkbart scenario att den i olika grad drabbar alla medlemsländer vid samma tidpunkt. Svårigheter och fallissemang för kreditinstitut kan uppkomma samtidigt i alla medlemsländer. I en sådan situation kan samtliga insättningsgarantisystem behöva

infria sina garantier. Mot en sådan bakgrund framstår det som en otillfredsställande ordning att ett insättningsgarantisystem kan förlita sig på att, som en sista utväg, låna medel från ett annat insättningsgarantisystem.

Utskottet anser att medlemsländerna inte endast kan nöja sig med att insättningsgarantisystemen har medel motsvarande minimikraven enligt förslaget. Det måste finnas incitament för att insättningsgarantisystemen blir adekvat finansierade på nationell nivå. Utskottet anser också att det ytterst måste vara statens ansvar att insättningsgarantisystemen kan fullgöra sina åtaganden.

Enligt utskottets uppfattning kan därför målet med kommissionens förslag – vilket ytterst är finansiell stabilitet – bättre, eller kanske endast, nås om ansvaret för finansieringen av garantisystemen fullt ut blir ett nationellt ansvar. För att undvika eventuella problem med moralisk risk och ge medlemsländerna incitament att bygga upp adekvat finansierade garantisystem bör varje medlemsland ha det fulla ansvaret för finansieringen. Reglverket för medlemsländernas garantisystem bör därför inte innehålla några mellanstatliga finansieringsförpliktelser. Däremot bör EU-rätten, på ett sådant sätt som kommissionen föreslår, innehålla regler om förhandsfinansiering m.m. som gör att de nationella systemen blir tillräckligt likartade och robusta.

Utskottet finner således att kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om insättningsgarantisystem [omarbetning] (KOM (2010) 368 slutlig) i den del det avser en obligatorisk kreditmekanism mellan insättningsgarantisystemen i medlemsländerna strider mot subsidiaritetsprincipen och föreslår att riksdagen avger ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande med den lydelse som anges i bilaga 2.

Övriga delar av förslaget anser utskottet inte strider mot subsidiaritetsprincipen.

Vidare vill utskottet framhålla att en av grundtankarna med kommissionens förslag är att skattebetalarna i medlemsländerna inte ska drabbas, utan att garantisystemen i första hand ska finansieras genom förhandsavgifter från företagen på finansmarknaden. Det svenska systemet är uppbyggt enligt denna modell. De avgifter som betalas in av finansföretagen förs till en fond som förvaltas av Kammarkollegiet. I fonden finns främst statspapper och likvida medel. Om garantier behöver betalas ut tas medlen för detta från fonden. Om medlen i fonden inte skulle räcka kommer medel för utbetalningarna att lånas upp av Riksgäldskontoret. För att kunna göra utbetalningar kan staten således behöva öka den nationella skuldsättningen, om fondens medel inte räcker till. Detta skulle kunna bli fallet även om det svenska garantisystemet skulle behöva låna ut medel till andra medlemsländers garantisystem. Beslut om det statliga upplåningsbehovet och andra viktiga aspekter av finanspolitiken bör fattas på nationell nivå.

Enligt utskottets uppfattning introducerar kommissionen genom sitt förslag en konstitutionellt sett mycket långtgående princip vars följder är svåra att förutse och överblicka.

Utskottet anser att ett möjligt alternativ till kommissionens förslag är att, istället för en mellanstatlig förpliktelse mellan garantisystemen, införa en möjlighet till utlåning mellan garantisystemen. Ett sådant upplägg skulle enligt utskottets uppfattning inte strida mot subsidiaritetsprincipen. I ett sådant system skulle det vara möjligt för medlemsstaterna att bistå varandra solidariskt, men utan att respektive medlemsland på förhand skulle kunna räkna med finansieringshjälp. Risken för moralisk risk skulle därigenom minimeras, och systemet skulle kunna godtas ur subsidiaritetssynpunkt.

Ett annat möjligt alternativ skulle kunna vara att fullt ut lägga ansvaret för garantisystemet på EU-nivå. Avgifterna skulle då komma in till ett garantisystem inom EU. Om fonderade medel inte skulle räcka skulle finansieringen av systemen, som en sista utväg, kunna hanteras inom ramen för EU:s budget. Utskottet anser emellertid att en sådan lösning väcker en rad andra frågeställningar och problem och är därför inte berett att förorda en sådan lösning.

Kommissionen bör enligt utskottets mening återkomma med ett förslag som motsvarar det nu behandlade förslaget med undantag av förslaget om en obligatorisk kreditmekanism. En konsekvens av en sådan ändring är att det inte heller skulle bli nödvändigt att ge Europeiska bankmyndigheten befogenhet att besluta om sådana transnationella medelsöverföringar som föreslås i det nu aktuella direktivförslaget.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Kommissionens utkast till Europaparlamentets och rådets direktiv om insättningsgarantisystem [omarbetning], KOM (2010) 368 slutlig.

BILAGA 2

Motiverat yttrande från Sveriges riksdag

Riksdagen välkomnar kommissionens regleringsarbete för att förbättra finansmarknadernas funktionssätt och för att minska riskerna för framtida finanskriser och öka möjligheterna att hantera de kriser som ändå kommer att komma. Riksdagen har dock invändningar mot den del av förslaget som innebär att det införs en obligatorisk kreditmekanism.

Mot bakgrund av prövningen av subsidiaritetsprincipens tillämpning i kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om insättningsgarantisystem [omarbetning] (KOM(2010) 368 slutlig) som redovisas i finansutskottets utlåtande 2009/10:FiU42 Subsidiaritetsprövning av direktivförslag om insättningsgarantisystem anser riksdagen att det aktuella utkastet i den del som avser en obligatorisk kreditmekanism mellan de olika nationella garantisystemen strider mot subsidiaritetsprincipen.

Ett system med en obligatorisk kreditmekanism mellan de olika nationella garantisystemen riskerar enligt riksdagen att skapa en incitamentsstruktur där vissa länder kan komma att underfinansiera sina system i vetskap om att det finns en sista utväg för finansieringen i form av lån från ett garantisystem i någon annan medlemsstat. Ett sådant agerande kan jämföras med det som i den ekonomiska litteraturen och forskningen kallas för moralisk risk eller moralisk hasard (moral hazard).

Om en finansiell kris är internationell är ett tänkbart scenario att den i olika grad drabbar alla medlemsländer vid samma tidpunkt. Svårigheter och fallissemang för kreditinstitut kan uppkomma samtidigt i alla medlemsländer. I en sådan situation kan samtliga insättningsgarantisystem behöva infria sina garantier. Mot en sådan bakgrund framstår det som en otillfredsställande ordning att ett insättningsgarantisystem kan förlita sig på att, som en sista utväg, låna medel från ett annat insättningsgarantisystem.

Riksdagen anser att medlemsländerna inte endast kan nöja sig med att insättningsgarantisystemen har medel motsvarande minimikraven enligt förslaget. Det måste finnas incitament för att insättningsgarantisystemen blir adekvat finansierade på nationell nivå. Riksdagen anser också att det ytterst måste vara statens ansvar att insättningsgarantisystemen kan fullgöra sina åtaganden.

Enligt riksdagens uppfattning kan därför målet med kommissionens förslag – vilket ytterst är finansiell stabilitet – bättre, eller kanske endast, nås om ansvaret för finansieringen av garantisystemen fullt ut blir ett nationellt ansvar. För att undvika eventuella problem med moralisk risk och ge medlemsländerna incitament att bygga upp adekvat finansierade garantisystem bör varje medlemsland ha det fulla ansvaret för finansieringen. Regelverken för medlemsländernas garantisystem bör därför inte innehålla några mellanstatliga finansieringsförpliktelser. Däremot bör EU-rätten, på ett

sådant sätt som kommissionen föreslår, innehålla regler om förhandsfinansiering m.m. som gör att de nationella systemen blir tillräckligt likartade och robusta.

Vad gäller övriga delar av direktivförslaget anser riksdagen att förslaget inte strider mot subsidiaritetsprincipen.

Kommissionen bör enligt riksdagens mening återkomma med ett förslag som motsvarar det nu behandlade förslaget med undantag av förslaget om en obligatorisk kreditmekanism.