

# Bankunionen – ny spelplan för tillsyn och krishantering av banker i Europa

*De finansiella marknaderna har genomgått en omfattande regleringsprocess under senare år. Nya regler har införts för alltifrån bankernas kapitaltäckning till handel med värdepapper och hantering av banker i kris. Därtill har ansvaret för banktillsyn och krishantering centraliserats inom eurozonen med ett nytt institutionellt ramverk i form av den s k bankunionen. Att tillsyn och krishantering i en valutaunion måste skötas gemensamt anser många i dag vara självklart. Men vid EMU:s tillkomst spelade frågan en underordnad roll. Varför var det så och vad innebär den bankunion som nu växer fram? Hur påverkas Sverige – och innebär Brexit att vi borde gå med?*

## PÄR HOLMBÄCK

är civilekonom från Handelshögskolan i Stockholm och senior analytiker vid avdelningen Finansiell stabilitet och konsumentskydd på Riksgälden. Här skriver han dock i eget namn. Par.holmback@alumni.hhs.se

Knappa tio år har gått sedan Lehman Brothers kollapsade och den globala finanskrisen bröt ut. Delvis som en följd av finanskrisen fick flera euroländer statsfinansiella problem. När Giorgos Papandreou i oktober 2009 meddelade att Greklands budgetunderskott kraftigt underskattats under lång tid utbröt en fullskalig statsfinansiell kris. Den spred sig till Italien, Spanien och Portugal. Parallellt kollapsade Irlands offentliga finanser under bördan av stora förluster inom landets bankväsende, och i Lettland rasade BNP med närmare 30 procent på bara två år.

Omfattande strukturproblem och en djupt skuldsatt offentlig sektor är fortfarande vanligt förekommande inom stora delar av eurozonen, men jämfört med den stundtals panikartade situation som rådde 2009–12 har läget stabiliserats. Den främsta förklaringen till denna stabilisering är Mario Draghis utfästelse under sommaren 2012 om att göra ”vadhelst som krävs för att värna euron”, dvs att ECB genom vad som sedermera kom att kallas ”direkta monetära transaktioner” skulle kunna köpa obegränsade volymer statsobligationer från krisdrabbade euroländer.<sup>1</sup> Den akuta krisen fick därigenom ett slut – Grekland undantaget.

Medan de statsfinansiella och penningpolitiska aspekterna på eurokrisen diskuterats i många sammanhang har den institutionella utvecklingen inom eurozonen fått mindre uppmärksamhet i den svenska ekonomiska debatten.<sup>2</sup> Det gäller inte minst betydelsen av den s k bankunionen genom vilken tillsyn och krishantering av banker i eurozonen nu centraliserats.

Sverige står utanför bankunionen, men som hemland till flera stora gränsöverskridande banker påverkas också vi i högsta grad av dess framväxt.

<sup>1</sup> Se Holmbäck (2013) för en redogörelse om det s k OMT-programmets betydelse och debatten kring dess förenlighet med EU:s fördrag.

<sup>2</sup> Se exempelvis Eriksson och Hjeds Löfmark (2013) för en redogörelse kring de olika finanspolitiska åtgärderna.

Författaren vill rikta ett varmt tack till Lars Frisell, Urban Funered, Lars Hörngren och Mattias Persson för värdefulla kommentarer och synpunkter.

I och med att Storbritannien lämnar EU kommer Sverige och Danmark att vara de enda EU-länderna med en finanssektor av betydelse utanför bankunionen. Det blir en stor förändring som föranlett båda ländernas regeringar att nu utreda frågan om medlemskap. Vad är då bankunionen, hur kom den till och vilka frågor bör den svenska utredningen ta sig an?

## 1. Upptakten till Maastricht – tillsyn och reglering av banker ingen stor fråga

Idén om en europeisk valutaunion fick momentum mot slutet av 1960-talet med den s k Wernerplanen som det första samlade försöket att etablera en gemensam valuta inom det som då var Europeiska ekonomiska gemenskapen. Under de dryga 25 år av förhandlingar fram till EMU:s födelse genom Maastrichtfördraget 1992 spelade dock frågor om bankreglering, tillsyn och hantering av fallerande banker en undanskymd roll.

Behovet av en *policy for financial markets* berördes visserligen redan i Wernerplanen. Resonemang fördes där om att göra bankregleringen gemensam men då utifrån perspektivet att undanröja hinder för kapitalets fria rörlighet. Likaså förekom diskussioner om behovet av en gemensam tillsyn i spåren av den s k Delorsrapporten under slutet av 1980-talet. Som Kenen (1995) konstaterar fanns längre stycken kring möjligheten för ECB att iklädas en tillsynsroll med i utkastet till Maastrichtavtalet. I den slutgiltiga traktattexten blev de dock mycket kringskurna, och de centrala frågorna var i stället finanspolitikens samordning och hur regelverket för penningpolitiken skulle utformas. Issings (2008) standardverk om eurons tillkomst berör inte frågan om tillsyn och bankreglering överhuvudtaget.

Det finns flera förklaringar till att prioriteringarna såg ut som de gjorde. Som både James (2012) och Issing (2008) konstaterar drevs EMU-förhandlingen främst av centralbanker vars fokus mot slutet av 1980- och början av 1990-talet var att säkra sitt politiska oberoende, inte utformningen av den finansiella tillsynen och regleringen av banker. Därtill fanns det, vilket James också påpekar, en ovilja hos tongivande Bundesbank mot att överföra tillsynsansvaret till den kommande gemensamma centralbanken. Anledningen var att det fanns en rädsla för att en centralbank som också fick till uppgift att övervaka bankerna skulle kunna hamna i en intressekonflikt där den frestades att tillhandahålla alltför generöst likviditetsstöd för att dölja eventuella misslyckanden inom sin tillsyn. Att sätta upp en separat tillsynsmyndighet vid sidan om ECB förefaller heller aldrig ha varit något alternativ.

En annan förklaring till att tillsyn och bankreglering inte stod överst på dagordningen torde ha varit den relativa stabilitet som rådde vid denna tid. Exempel på problemdrabbade banker fanns förvisso, bl a fallerade Bank of Credit and Commerce International just som Maastrichtavtalet höll på att slutförhandlas. Fallissemanget sågs dock som unikt och satte inte något direkt avtryck på förhandlingarna (James 2012).

En ytterligare anledning till frågans underordnade ställning var det enkla faktum att gränsöverskridande bankverksamhet ännu var begränsad. Som James (2012) och Veron (2015) anför var det snarast eurons införande som blev en katalysator för gränsöverskridande banker i Europa. De problem som gränsöverskridande banker kan medföra fanns helt enkelt inte på samma sätt som de kom att göra efter 1990-talets konsolideringsvåg.

I samband med eurons introduktion 1999 låg ansvaret för tillsyn och reglering av banker därför i allt väsentligt kvar hos de enskilda medlemsstaterna, likasom ansvaret för hantering av banker som hamnade i kris. Diskussionen om behovet av centralisering tog inte fart på allvar förrän under eurokrisens mest intensiva förlopp, även om en del inlägg på temat också förekom dessförinnan.<sup>3</sup>

## 2. Stegen mot en bankunion

Under 2000-talets första decennium förblev samarbetet mellan de nationella myndigheterna frivilligt, och det reglerades genom olika former av icke bindande avsiktsförklaringar och av rådgivande kommittéer. I takt med att finanskrisen blev global under 2008 skakades många av de europeiska – och nu ofta gränsöverskridande – bankkoncernerna i sina grundvalar. Problemet med bristande samordning mellan länderna blev påtagligt. I oktober 2008 tillsatte Europeiska kommissionen ("Kommissionen") en *High-Level Group on Financial Supervision in the EU* under ledning av Jacques de Larosière med uppdrag att se över hur tillsynen i Europa bäst kunde organiseras och hur samarbetet mellan myndigheterna kunde stärkas.

I sin rapport (de Larosière m fl 2009) föreslog gruppen bl a att det dittillsvarande systemet med olika kommittéer skulle ersättas med ett *European System of Financial Supervisors* med tre nya EU-myndigheter i spetsen. Dessa skulle anta bindande regleringar med verkan i alla medlemsstater och genom bindande medling kunna tvinga tillsynsmyndigheter till gemensamma beslut. Därutöver föreslogs att ett kollegium bestående av berörda tillsynsmyndigheter skulle upprättas för alla gränsöverskridande banker för att främja samarbetet.

De Larosière-gruppen föreslog alltså en förstärkning av det gränsöverskridande elementet inom den europeiska tillsynen men inte någon gemensam tillsynsmyndighet. Som en av ledamöterna själv påpekat fanns det vid tidpunkten inget politiskt stöd för en så radikal förändring (Nyberg 2015). De förslag som gruppen lämnade vann dock starkt stöd och omvandlades i flera delar till lagstiftning under 2010.

Krisen i Europa var inledningsvis framför allt en bankkris. Stora förluster i *subprime*-krisens spår grävde djupa hål i många av Europas banker och omfattande statliga stödinsatser krävdes för att stabilisera situationen i länder som Tyskland, Frankrike och Irland.<sup>4</sup> I Grekland var situationen

<sup>3</sup> Se exempelvis Srejber och Noréus (2005).

<sup>4</sup> Enligt Europeiska kommissionen (2016a) uppgick de statliga kapitaltillskotten till knappa 300 miljarder euro 2008–10.

dock den omvända: Svaga offentliga finanser drog med sig bankerna i fallet. Oaktat kausaliteten i denna *feedback loop* blev det politiska svaret från euroländernas ledare, efter att de akuta stödinsatserna för att staga upp bankerna hade vidtagits, att sätta upp olika krisfonder genom vilka nödlidande medlemsstater skulle kunna stötts.

I takt med att fonderna kom på plats skiftade fokus under vintern 2011–12 till frågan om vem som egentligen skulle ha ansvar för bankerna. IMF-chefen Christine Lagarde var en av de första som tog upp detta när hon i ett tal menade att ansvaret för tillsyn, krishantering och insättningsgaranti inom eurozonen borde centraliseras (Lagarde 2012). Stödet för denna uppfattning växte under våren i takt med att den spanska storbanken Bankia fick problem och behövde återkapitaliseras samtidigt som den spanska staten redan var under hård press. Därtill hade den oordnade hanteringen av flera gränsöverskridande bankfallissemang åren innan utgjort praktiska exempel på vad Schoenmaker (2011) kallat *the financial trilemma*: att finansiell stabilitet, gränsöverskridande banker och nationell suveränitet över tillsynen inte kan förenas.

Idén om att bryta den täta kopplingen mellan banker och deras ”hemländer” tog fart, och vid mötet med eurozonens ledare i juni 2012 fattades ett principbeslut om att upprätta en ”gemensam tillsynsmekanism” inom ramen för en ”bankunion”.

Den politiska drivkraften bakom bankunionen var uppfattningen att de finansiella marknaderna i eurozonen inte skulle kunna stabiliseras med mindre än att de länder som inte kunde finansiera räddningsaktionerna själva fick stöd av de ekonomiskt starkare länderna, dvs av Tyskland och Frankrike. I utbyte mot finansiellt stöd ville framför allt Tyskland dock se att tillsynen över bankerna centraliserades för att motsvarande situation inte skulle uppstå på nytt.

I september samma år presenterade Kommissionen ett förslag till en gemensam tillsynsmekanism, eller *Single Supervisory Mechanism* (SSM) som den kom att kallas. Efter ett drygt halvår av intensiva förhandlingar bland och mellan medlemsstaterna och Europaparlamentet nåddes en överenskommelse i april 2013.

I samband med detta försköts fokus till vad som beskrevs som bankunionens andra steg: centralisering av ansvaret för hantering av banker i kris, s.k resolution. Bakgrunden var att Kommissionen i juni 2012 presenterat ett separat lagförslag om harmoniserade regler för hantering av fallerande banker (krishanteringsdirektivet), som förhandlades parallellt med SSM.<sup>5</sup> Kärnan i krishanteringsdirektivet och det nya konceptet resolution var principen om *bail-in*, dvs att systemviktiga bankers långivare framöver skulle kunna få sina fordringar nedskrivna eller konverterade till aktiekapital om bankens egna kapital inte räckte för att täcka dess förluster. På så vis skulle

<sup>5</sup> Krishanteringsdirektivet (2014/59/EU) har genomförts i svensk rätt genom lagen (2015:1016) om resolution. Se SOU 2014:52 för en djupgående redogörelse om krishanteringsdirektivet och innebörden av resolution.

en fallerad banks bärkraftighet kunna återställas utan tillskott av skattemedel. Medan krishanteringsdirektivets regler skulle bli gemensamma för alla EU-länder, skulle ansvaret för att tillämpa dem läggas på nationella sk resolutionsmyndigheter. Krishanteringsdirektivet innehöll således inga förslag om centraliserat ansvar.

I juli 2013 presenterade Kommissionen dock ett förslag om en för eurozonen gemensam resolutionsmekanism, kallad *Single Resolution Mechanism* (SRM). Lite förenklat kan sägas att medan krishanteringsdirektivet reglerade *hur* banker i kris skulle hanteras framöver i hela EU, innebar SRM en förändring av *vem* som skulle svara för tillämpningen inom eurozonen.

Även om det fanns delvis olika nationella prioriteringar i frågan om SSM var de flesta ändå överens om det övergripande behovet och logiken av en gemensam tillsynsmyndighet. Så var inte fallet när det kom till den gemensamma resolutionsmyndigheten. Tyskland kritiserade Kommissionens förslag och menade att EU-fördraget inte tillät en myndighet av det slag som föreslogs. Det tyska motståndet handlade inte minst om att de nationella resolutionsfonder som skulle upprättas i enlighet med krishanteringsdirektivet inom eurozonen nu skulle samlas i en gemensam fond, *Single Resolution Fund* (SRF). Tanken på att vad som uppfattades som tyska skattemedel skulle kunna användas för att staga upp krisande banker i södra Europa var politiskt svårsåld.<sup>6</sup>

Många menade dock att en bankunion utan en gemensam myndighet med ansvar för resolution skulle bli tandlös: Vad skulle ske om den gemensamma tillsynen misslyckades och banken fallerade i alla fall? Då skulle ansvaret ligga på den enskilda medlemsstaten och kopplingen mellan stat och bank skulle förbli obruten. Förslaget fick därför stöd från de medlemsstater vars banker var i dåligt skick men också från mer federalistiskt orienterade medlemsstater, liksom många inflytelserika ledamöter av Europaparlamentet. Det blev en hård förhandling under hösten och vintern bland och mellan medlemsstaterna och Europaparlamentet, men en överenskommelse kunde slutligen nås i mars 2014.

De bedömningar som då gjordes var att Tyskland och dess meningsfränder hade gått mer eller mindre segrande ur förhandlingen, bl a mot bakgrund av att SRF skulle göras fullt gemensam först om åtta år och med ett avgörande inflytande för ministerrådet – dvs Tyskland i stor utsträckning – över dess användning. Därtill bedömdes SRM få en alltför invecklad beslutsprocess vilket skulle riskera att göra den trögriklig – också det på sätt och vis en seger för Tyskland som varit emot SRM från början.

<sup>6</sup> Utgångspunkten i krishanteringsdirektivet är som redan framgått att en banks aktie- och fordringsägare ska stå för alla förluster och återkapitaliseringsbehov i händelse av ett fallissemang. Det kan dock finnas ett visst behov av externa medel när banken väl försatts i resolution och staten tagit kontroll över den, exempelvis för att säkra bankens löpande finansiering. Av denna anledning ska en sk resolutionsfond som finansieras genom avgifter från bankerna upprättas. Även om syftet med fonden inte är att täcka förluster finns dock vissa – starkt begränsade – möjligheter att undanta fordringsägare från *bail-in* för att i stället låta fonden bidra till återkapitaliseringen. Därav tysk skepsis.

Även om den nya krishanteringsmekanismen SRM inte spåddes bli särskilt stark rådde bred enighet om att den finansiella tillsynen skulle bli desto mer kraftfull genom SSM. Bankunionen har sammantaget också beskrivits som ett ”regimskifte” vad gäller reglering av banker i Europa (Veron 2014).

### 3. Vad är bankunionen?

Lagstiftning rörande finansiella marknader styrs inom EU sedan Lissabonfördragets ikraftträdande 2009 av det s k ordinarie lagstiftningsförfarandet. Det innebär att för att en lag ska kunna träda i kraft måste Kommissionen först lägga ett förslag som sedan delges ministerrådet och Europaparlamentet. Dessa tar ställning till förslaget var för sig: rådet genom förhandlingar mellan medlemsstaternas representanter och Europaparlamentet genom förhandlingar mellan de större partigrupperna. Därefter tar den s k trilogförhandlingen vid. Den innebär att de respektive positionerna jämkas samman till en slutgiltig lagtext i form av en förordning eller ett direktiv. Denna lagstiftning benämns ”nivå 1-text” och lägger fast de principer och viktigare beståndsdelar som den nya regleringen ska bygga på. Mandat ges sedan i varierande utsträckning till Kommissionen och Europeiska bankmyndigheten (EBA) att utarbeta förslag till närmare bestämmelser och tekniska specifikationer, s k ”nivå 2-text”.

När reglerna väl trätt i kraft var det innan bankunionens tillkomst upp till nationella myndigheter att tillämpa reglerna. Genom bankunionen underställs de deltagande medlemsstaternas nationella myndigheter dock de gemensamma myndigheterna för tillsyn respektive resolution. Viktigt att notera är dock att det är mer eller mindre samma regelverk, exempelvis avseende kapitaltäckning eller krishantering, som tillämpas såväl inom bankunionen som i EU:s övriga medlemsstater.

#### *Single Supervisory Mechanism*

Den gemensamma tillsynsmekanismen styrs av SSM-förordningen.<sup>7</sup> Deltagande är obligatoriskt för euroländer och frivilligt för icke-euroländer. SSM består av ECB och de deltagande ländernas nationella tillsynsmyndigheter, med den förra som samordnande myndighet och yttersta beslutsfattare. ECB har vidare direkt tillsynsansvar över de 130 största bankerna, medan resterande banker står under de nationella tillsynsmyndigheternas ansvar. ECB övervakar dock att all tillsyn följer ECB:s riktlinjer och genomförs likvärdigt i alla deltagande medlemsstater. Det är också ECB som har den yttersta rätten att ge respektive återkalla tillstånd att bedriva bankverksamhet.

Debatten om huruvida det är lämpligt att förlägga tillsynsmyndigheten inom en centralbank är gammal. En av de huvudsakliga frågorna har varit om ansvar för tillsynen kunde komma att dominera penningpolitiken i bemärkelsen att centralbanken skulle bli alltför frikostig i sin *lender-of-last-*

<sup>7</sup> Förordning (EU) nr 1024/2013.

resort-funktion. Detta för att dölja eventuella tillsynsmisslyckanden.<sup>8</sup> Det var en fråga som inledningsvis också präglade diskussionen om SSM och, vilket påpekades inledningsvis, var en av anledningarna till att ECB inte fick detta ansvar vid eurons tillkomst.

Att tillsynen likväl förlades till ECB hade sin grund i EU-juridiken. Inom unionen är det endast de fördragsfästa institutionerna, dvs Kommissionen, rådet, Europaparlamentet, EU-domstolen, Revisionsrätten och ECB, som får fatta diskretionära policybeslut. Att ändra fördraget är dock en omfattande process som det under brinnande eurokris inte fanns tid för. Därför valde Kommissionen att basera sitt förslag på artikel 127(6) EUF-fördraget som öppnar för att "... tilldela Europeiska centralbanken särskilda uppgifter i samband med tillsynen över kreditinstitut och andra finansinstitut ...".

För att göra tillsynsfunktionen inom ECB så oberoende som möjligt bedrivs den skild från centralbankens övriga delar. Tillsynen leds av en särskild nämnd bestående av en ordförande, företrädare för ECB och de nationella tillsynsmyndigheterna. Till följd av EUF-fördragets utformning ligger den yttersta beslutsmakten dock hos ECB:s direktionsledamöter och euro-ländernas nationella centralbankschefer.

ECB inledde sitt arbete som tillsynsmyndighet i november 2014. Det operativa arbetet för de banker över vilka ECB har direkt ansvar sköts av så kallade *Joint Supervisory Teams* bestående av tjänstemän från ECB och nationella tillsynsmyndigheter från de länder där banken i fråga bedriver verksamhet. De svarar för att uppdra årliga tillsynsscheman, göra platsinspektioner, utvärdera bankens kapital- och likviditetssituation samt allmänt tillse att lagar och regler följs.

I de fall en bank bedriver verksamhet i både deltagande och icke deltagande medlemsstater, exempelvis Tyskland och Sverige, sker samordning och beslutsfattande vad gäller kapital- och likviditetskrav i så kallade tillsynskollegier. I händelse av oenighet mellan myndigheterna kan EBA genomföra ett bindande medlingsförfarande avseende vissa beslut.

### *Single Resolution Mechanism*

SRM utgör bankunionens andra steg och regleras av SRM-förordningen.<sup>9</sup> Deltagande i SRM speglar det som gäller för SSM och en medlemsstat kan inte vara med i det ena utan att vara med i det andra. Medan SSM inom tillsynsområdet har ett brett mandat är SRM:s roll avgränsad till att gälla hantering av banker i kris, dvs att tillämpa krishanteringsdirektivets regler om resolution.

På samma sätt som på tillsynssidan finns det inom SRM en uppdelning mellan en central myndighet i form av *Single Resolution Board* (SRB) i Bryssel och de nationella resolutionsmyndigheterna i respektive medlemsstat.

<sup>8</sup> Se exempelvis Goodhart (2000) för en mer detaljerad diskussion om tillsynens organisatoriska hemvist.

<sup>9</sup> Förordning (EU) nr 806/2014.

SRB utgör det operativa navet men mycket av det löpande arbetet bedrivs nationellt.

Vid sidan av SRB och de nationella resolutionsmyndigheterna ingår Kommissionen och rådet som formella parter i SRM. Anledningen är de rättsliga begränsningar som nämndes ovan om att diskretionära beslut bara kan fattas av en fördragsfäst institution. En myndighet av SRB:s slag får alltså inte fatta diskretionära beslut som involverar politiska avvägningar. Att hantera en bank i kris medför dock närmast definitionsmässigt den typen av beslut, och för att de ska äga rättslig verkan måste en EU-institution vara den formella beslutsfattaren.

Krishanteringsdirektivet föreskriver att resolutionsmyndigheterna ska bedriva ett långtgående planerings- och förberedelsearbete. Primärt sker detta genom att för varje bank upprätta en sk resolutionsplan i vilken banken och dess olika funktioner kartläggs. Likaså ska de olika resolutionsstrategier som skulle kunna komma i fråga utarbetas. Syftet med denna övning är att resolutionsmyndigheten ska vara beredd att agera om banken får så allvarliga problem att den måste försättas i resolution. Inom SRM har SRB ansvar för att upprätta dessa planer för knappa 150 banker medan resterande faller på de nationella myndigheterna.

Förutsättningarna för att en bank ska kunna försättas i resolution regleras av krishanteringsdirektivet. Det handlar bl a om att banken ska ”fallera eller sannolikt komma att fallera”. Det kan i sin tur följa av en rad olika omständigheter, exempelvis insolvens eller grava regelbrott.

I bankunionens fall fattas resolutionsbeslutet genom en process som inleds med att ECB bedömer att banken uppfyller något av fallissemangskriterierna. När så skett bedömer SRB om fallissemangets kan utgöra ett hot mot den finansiella stabiliteten och om så anses vara fallet upprättar SRB en åtgärdsplan. Lite förenklat gäller sedan att planen överlämnas till Kommissionen som godkänner eller förkastar den sin helhet. Vill Kommissionen ändra någon väsentlig del av SRB:s förslag, framför allt vad gäller ett eventuellt ianspråktagande av SRF, får den dock inte göra det själv utan enbart föreslå rådet att fatta beslut om en sådan ändring. Beslutskompetensen delas därmed mellan Kommissionen och rådet. Efter denna process, och med de eventuella ändringar den resulterat i, blir det SRB:s ansvar att genomföra planen.

### *Gemensam insättningsgaranti?*

Redan under våren 2012, då idén om en bankunion växte fram, talades det om tre olika beståndsdelar som alla skulle göras gemensamma: tillsyn, resolution och insättningsgaranti. Det sistnämnda har alltid varit det mest kontroversiella eftersom utbetalningar inom en överstatlig insättningsgaranti av många betraktas som en ren transferering från en medlemsstats skattesubjekt till mottagare i en annan medlemsstat. Medieuppgifter och läckta dokument visade också att Kommissionen redan i september 2012 avsåg presentera ett förslag till bankunion med alla tre delar, men det starka



motståndet från bl a tyskt håll fick Kommissionen att välja en stegvis ansats.

När beslut om SRM väl fattats och ECB påbörjat sitt arbete som tillsynsmyndighet återkom dock Kommissionen i november 2015 med ett formellt förslag för att göra insättningsgarantin gemensam inom bankunionen. Ånyo blev motståndet inledningsvis kraftigt från flera medlemsstater och även om det efter knappa två år av förhandlingar svalnat något är frågan långt ifrån avgjord.

#### 4. Bankunionens betydelse för Sverige

De aktörer i Sverige som kommer i kontakt med och påverkas av SSM och SRM är framför allt storbankerna samt Finansinspektionen och Riksgälden i sina egenskaper som tillsyns- respektive resolutionsmyndighet. Framför allt på tillsynssidan innebär detta en större förändring eftersom de motparter som tidigare var nationella nu centraliserats till ECB. Det gäller såväl för de svenska bankerna som för Finansinspektionen. Även om mycket av det dagliga tillsynsarbetet alltjämt bedrivs av de nationella myndigheterna är ECB den formella motparten såvitt avser alla viktigare beslut. Inom resolution, som är ett nyare område, pekar utvecklingen hitintills åt samma håll med SRB som den centrala aktören.

Vad innebär det då för svenska banker och myndigheter att två stora myndigheter nu fått det formella ansvaret i 19 av EU:s 28 medlemsstater? Som framgått ovan har processen för att anta ny EU-lagstiftning inte påverkats av bankunionens tillkomst, utan kompetensen delas alltjämt av rådet och Europaparlamentet. Som Nyberg (2015) dock påpekat är det inte nödvändigtvis den gemensamma lagstiftningen och regelmassan som sådan som är den viktigaste frågan utan snarare dess tillämpning. Även om reglerna är detaljerade finns det ofta ett tolkningsutrymme för den ansvariga myndigheten. Att det kan komma att uppstå skillnader mellan Sverige och andra jurisdiktioner där svenska banker finns etablerade vad gäller tillämpning är dock ingen större nyhet. Flera av storbankerna var fram till bankunionens tillkomst föremål för exempelvis såväl svensk som finsk och estnisk tillämpning av de gemensamma EU-reglerna. De senare har nu ersatts av ECB och SRB och om något torde svenska banker, allt annat lika, i dag vara föremål för totalt sett färre nationella diskrepanser.

Betyder det faktum att ett stort block nu växer fram att svenska myndigheter – om de skulle vilja – kommer att få svårare att avvika från den tillämpning som görs i eurozonen? Kommer det exempelvis att bli svårare för Sverige att ställa högre kapitalkrav än de som gäller i en majoritet av EU:s medlemsstater? Än så länge finns inget som tyder på det. I dagsläget ser den främsta drivkraften för mer harmonisering trots allt ut att ligga inom den gemensamma lagstiftningen där Europeiska kommissionen (2016b) i slutet av förra året presenterade en rad långtgående förslag som bl a skulle försvåra det sätt på vilket bankernas kapitalkrav fastställs i Sverige. Men det hade gällt också utan bankunionens tillkomst.

I detta sammanhang blir frågan om britternas beslut att lämna EU central. I frågor om finansiell lagstiftning har Sverige och Storbritannien varit nära allierade. Det är därför ställt bortom allt tvivel att vårt inflytande nu minskar i och med att den brittiska rösten försvinner. Sverige och Danmark kommer att vara de enda länderna utanför bankunionen med en finansiell marknad av större betydelse och det kommer att märkas i kommande EU-förhandlingar. Detta faktum har föranlett båda länderna att utreda vad det skulle innebära att vara med i bankunionen som icke euroland och om medlemskap bör sökas.

För svensk del har frågan ännu inte belysts i någon större utsträckning. I Danmark gjordes en grundlig utredning 2015 som resulterade i fortsatt avvaktan.<sup>10</sup> Ser man till forskningen menar Hüttel och Schoenmaker (2016) att av icke-euro-länder skulle framför allt Sverige och Danmark tjäna på ett medlemskap givet våra banksektors gränsöverskridande karaktär. De anför dock inga egentliga argument för varför det skulle vara så utan nöjer sig med ett konstaterande. De berör inte heller det faktum att så länge Sverige eller Danmark inte går med i EMU kommer vi, givet den legala konstruktionen, inte att kunna få full rösträtt i SSM. Att på så sätt frånhända sig det yttersta inflytandet över tillsyn och hantering av sina banker vore, givet den roll de spelar för samhällsekonomin, ingen liten sak.<sup>11</sup>

## 5. Avslutande kommentar

Den gemensamma tillsynsmekanismen SSM har ännu bara varit igång i dryga tre år och SRM en ännu kortare tid. Det är således för tidigt att utvärdera såväl den underliggande lagstiftningen som de respektive myndigheternas arbete. Att bankunionen utgör en stor förändring av spelplanen också för svenska banker och myndigheter råder det dock inget tvivel om.

Det sätt på vilket bankunionen tillkom är också av relevans för att förstå hur dess myndigheter i dag agerar, liksom för att förstå den ekonomisk-politiska utvecklingen inom EMU på senare år rent generellt. Även om många menar att det finns en objektiv logik i att gränsöverskridande banker ska ha en gemensam tillsyns- och krishanterande struktur är bankunionen framför allt ett resultat av krass realpolitik. Det har från EU:s högsta ledning rentav medgetts att den politiska viljeyttringen i juni 2012 att upprätta en bankunion var avgörande för att Mario Draghi skulle kunna göra det numera bevingade uttalandet i London sommaren 2012 om att ECB skulle rädda krisande euroländer (Van Rompuy 2014). Det var i sin tur avgörande för att krisens mest akuta fas kunde övervinnas.

<sup>10</sup> Se Arbetsgruppen vedrørende analysearbejdet ift dansk deltagelse i det styrkede banksamarbejde (2015).

<sup>11</sup> En annorlunda men ur ett inflytandeperspektiv liknande situation uppstår om en svensk bank flyttar sitt huvudkontor utomlands, exempelvis som Nordea meddelat att de har för avsikt att göra. Detta eftersom det är den legala hemvisten som avgör vilket lands myndigheter det är som har ansvar för tillsyn och krishantering. Det gäller särskilt banker som, likt Nordea, är organiserade i filialform.

Oaktat den egentliga bevekelsegrunden är bankunionen nu på plats. En särskild fråga framstår som särskilt central för att dess formella existensberättigande om att bryta kopplingen mellan banker och deras hemländer ska kunna uppfyllas. Den är huruvida *bail-in* kommer att etableras som ett trovärdigt verktyg för att genomföra resolution av fallerande banker. Hela idén om att en bank ska kunna skiljas från ”sin” stat förutsätter nämligen att någon annan tar det finansiella ansvaret om en systemviktig bank fallerar. Som framgått ovan ska det numera vara bankernas aktie- och fordringsägare, inte skattebetalarna. Att denna princip upprätthålls kommer att vara av särskild vikt i bankunionens länder. Vad skulle annars bli den politiska konsekvensen om en medlemsstat överlämnar ansvaret, och därmed möjligheten till inflytande *ex ante*, till en överstatlig myndighet om resultatet av den senares agerande blir att den förra likväl får anslå nationella budgetmedel för att rädda banken *ex post*? Det vore naturligtvis inte lyckosamt för bankunionens trovärdighet.

I vissa länder, framför allt Italien, har regelverket också kritiserats från politiskt håll men då snarast för att vara alltför stelbent. Där finns tvärtom en rädsla att en strikt tillämpning kommer att drabba bankernas långivare alltför hårt. Detta kommer sig inte minst av att italienska privatpersoner har investerat i de instrument som kan bli föremål för *bail-in* i större utsträckning än vad som är fallet i andra länder. Att dessa skulle drabbas av förluster har ansetts politiskt riskabelt. Monte dei Paschi och andra problemtyngda italienska banker har det senaste året därför inte återkapitaliserats genom *bail-in*. I stället har skattemedel använts på ett sätt som i strikt mening förvisso varit förenligt med relevanta EU-regler men det har ifrågasatts hur det rimmat med andemeningen. För detta har ECB, SRB och italienska myndigheter fått hård kritik. Samtidigt kan det konstateras att reglerna om *bail-in* vid tidpunkten bara varit i kraft i ett drygt år och att bankernas balansräkningar ännu inte anpassats fullt ut. De italienska exemplen visar varför det är viktigt att så nu sker skyndsamt.

Bankunionen är dock här för att stanna. Detta inte minst mot bakgrund av att strävan efter en fördjupad valutaunion under 2017 fått förnyad kraft.<sup>12</sup> Bankerna spelar vidare en central roll i samhällsekonomin och hur regleringen av dem utformas och tillämpas är en fråga av betydelse för oss alla. Därmed också vilket inflytande svenska företrädare har. Oavsett om Sverige väljer att gå med i bankunionen eller ej kommer vi att påverkas i en rad avseenden. Vårt inflytande i lagstiftningsprocessen kommer i praktiken att försvagas i och med britternas utträde ur EU, särskilt om Danmark går med i bankunionen. I detta avseende skulle det sannolikt stärka våra kort om vi också gick med. Å andra sidan skulle det medföra att vi överlämnar en stor del av myndigheternas kontroll över de svenska bankerna till överstatliga organ i vilka vi inte har fullt inflytande (så länge vi står utanför EMU). En av de viktigare frågor som den svenska utredningen därmed har att ta ställning till är vilket av dessa led som säkrar störst nationellt inflytande:

<sup>12</sup> Se exempelvis Dombrovskis och Moscovici (2017).

att vara med i den bredare skaran bankunionsländer för att i potentiellt större utsträckning kunna påverka reglernas utformning eller genom att stå utanför och behålla den dagliga kontrollen över bankerna? Att denna och andra relevanta frågor nu utreds grundligt är av största vikt givet de risker som en bristfällig reglering av finansiella marknader kan medföra.

## REFERENSER

- Arbidsgruppen vedrørende analysearbejdet ift dansk deltagelse i det styrkede banksamarbejde (2015), "Rapport om mulig dansk deltagelse i det styrkede banksamarbejde", rapport, København.
- Dombrovskis, V och P Moscovici (2017), "Reflection Paper on the Deepening of the Economic and Monetary Union", rapport, Kommissionen, Bryssel.
- Eriksson, J och M Hjeds Löfmark (2013), "EU som krishanterare – ekonomisk styrning och finansiell stabilitet", rapport, SIEPS, Stockholm.
- Europeiska kommissionen (2016a), "State Aid Scoreboard 2016: Aid in the Context of the Financial and Economic Crisis", rapport, Bryssel, [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/scoreboard/#crisis](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/scoreboard/#crisis).
- Europeiska kommissionen (2016b), "EU Banking Reform: Strong Banks to Support Growth and Restore Confidence", pressmeddelande, Bryssel, [ec.europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-3731\\_en.htm?locale=en](http://ec.europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3731_en.htm?locale=en).
- Goodhart, C (2000), "The Organisational Structure of Banking Supervision", FSI Occasional Papers, Financial Stability Institute, BIS, Basel.
- Holmbäck, P (2013), "Direkta monetära transaktioner – EMU:s fördärv eller frälsning?", *Ekonomisk Debatt*, årg 41, nr 7, s 54–65.
- Hüttel, P och D Schoenmaker (2016), "Should the 'Outs' Join the Banking Union?", *Bruegel Policy Contribution*, nr 3, Bruegel, Bryssel.
- Issing, O (2008), *The Birth of the Euro*, Cambridge University Press, Cambridge.
- James, H (2012), *Making the European Monetary Union*, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, MA.
- Kenen, P (1995), *Economic and Monetary Union in Europe: Moving Beyond Maastricht*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Lagarde, C (2012), "Global Challenges in 2012", tal, Berlin, 23 januari 2012.
- de Larosière, J m fl (2009), "High-Level Group on Financial Supervision in the EU: Report", oberoende rapport skriven på uppdrag av EU-kommissionen, Bryssel, [ec.europa.eu/internal\\_market/finances/docs/de\\_larosiere\\_report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_larosiere_report_en.pdf).
- Nyberg, L (2015), "Reglering och tillsyn av banker i Europa – nya normer växer fram", i Swedenborg, B (red), *Svensk ekonomisk politik – då, nu och i framtiden – festskrift tillägnad Hans Tson Söderström*, Dialogos förlag, Stockholm.
- Schoenmaker, D (2011), "The Financial Trilemma", *Economics Letters*, vol 111, s 57–59.
- SOU 2014:52, *Resolution – en ny metod att hantera banker i kris*, slutbetänkande från Finanskriskommittén.
- Srejber, E och M Noréus (2005), "The Future Relationship between Financial Stability and Supervision in the EU", *Penning- och valutapolitik*, nr 4, s 50–62.
- Van Rompuy, H (2014), "Speech at the Brussels Economic Forum 2014: 4th Annual Tommaso Padoa-Schioppa Lecture", föredrag, Bryssel, 10 juni 2014.
- Veron, N (2014), "Tectonic Shifts", *Finance & Development*, vol 51, s 17–19.
- Veron, N (2015), "Europe's Radical Banking Union", Bruegel Essay and Lecture Series, Bruegel, Bryssel.