

YTTRANDE

Dnr 20/0012

Stockholm den 24 april 2020

Finansdepartementet, Bankenheten

Ärendenummer: Fi2019/04232/B

### **Remiss angående Betänkandet Sverige och bankunionen (SOU 2019:52)**

Svenska institutet för europapolitiska studier (Sieps) har anmodats att yttra sig över rubricerat ärende. Sieps vill inledningsvis konstatera att betänkandet sammantaget innehåller en mycket bra och grundlig genomlysning av de för- och nackdelar som skulle följa av att Sverige deltar eller står fortsatt kvar utanför bankunionen. Det är mot bakgrund av denna genomgripande och omfattande analys särskilt välkommet att betänkandet innehåller ett kapitel med särskilda överväganden, där utredningen identifierar vad de anser vara viktiga aspekter för Sveriges ställningstagande angående bankunionen.

Sieps har avgränsat sig till att ta upp fyra aspekter i betänkandet till diskussion, dock utan att i egentlig mening invända mot utredningens slutsatser:

1. Möjligheten för Sverige att uppnå likvärdiga villkor.
2. Hur ett deltagande skulle kunna påverka svenska skattebetalare.
3. Tidsaspekter kring Sveriges ställningstagande.
4. Sveriges ställning i ekonomisk-politiska frågor.

Sieps anser att det är viktigt att frågan får den uppmärksamhet den förtjänar och bedömer att de fyra aspekterna ovan är särskilt viktiga. Mot bakgrund av den inledande bedömningen finner Sieps inte anledning att kommentera övriga områden och frågeställningar i betänkandet.

#### *Lika eller likvärdiga villkor*

Till skillnad från frågan om en anslutning till euron, finns det inget i bankunionen som binder Sverige vid ett deltagande.<sup>1</sup> Det faktum att Sverige ännu inte har infört euron som valuta leder emellertid till att frågan om villkoren för ett deltagande i bankunionen får en alldeles särskild vikt. I betänkandet konstateras bland annat (s. 303, utredningens kursivering):

---

<sup>1</sup> De två frågorna hänger emellertid samman på så vis att Sverige i *rättslig* mening är skyldigt att införa euron som valuta: Av detta skulle även följa ett deltagande i bankunionen.

ECB-rådets roll som ECB:s högsta beslutande organ får, emellertid, som konsekvens att Tillsynsämnden inte har befogenhet att fatta slutgiltiga beslut i tillsynsärenden. Detta får i sin tur till följd att beslutanderätten inom Tillsynsmekanismen skiljer sig åt beroende på om en deltagande medlemsstat har euron som valuta eller inte. I det avseendet är det inte möjligt för Sverige att delta i bankunionen på *lika* villkor som medlemsstater som har euron som valuta.

Frågan blir därför om länder som inte har euron som valuta kan uppnå *likvärdiga* villkor. I betänkandet konstateras bland annat (s. 325, utredningens kursiveringar) följande:

Sammanfattningsvis finns det således ett antal motverkande faktorer som kan minska de potentiellt negativa konsekvenserna av att det inte är möjligt för Sverige att delta i Tillsynsmekanismen på lika villkor som medlemsstater som har euron som valuta. I det avseendet bedöms det finnas *förutsättningar* för Sverige att delta på likvärdiga villkor. Det går dock inte att på objektiva grunder avgöra huruvida de motverkande faktorerna, inklusive skyddsmekanismen, är tillräckliga för att Sverige ska kunna delta på *likvärdiga* villkor; detta bör i slutändan vara en politisk bedömning.

Sieps har inget att invända mot utredningens bedömningar utan instämmer i slutsatserna. Det handlar snarare om att uppmärksamma nyanserna i de skillnader som ofrånkomligen uppstår mellan euroländer och övriga deltagande länder. I den diskussion som kommer att föregå den politiska bedömning som åsyftas i citatet ovan – med erfarenheter från de diskussioner som har förts i olika offentliga sammanhang – ser Sieps en risk att den *praktiska* betydelsen kan komma att hanteras på ett outvecklat sätt.

Som konstateras i betänkandet är det Tillsynsämnden som utarbetar förslag till beslut. Problemets kärna är att besluten formellt måste fattas av ECB-rådet (rådet) i separat formation för tillsynsfrågor, där endast representanter för euroländerna får delta. För det första består rådet av de 19 euroländernas centralbankschefer samt en direktion, varför det inte rör sig om 'politisk' representation. Den aspekten förstärks av att rådet ska verka oberoende och lyder under instruktionsförbud. För det andra kan rådet i tillsynsfrågor endast invända mot beslut.<sup>2</sup> Ett nedröstat förslag innebär att ärendet går tillbaka till Tillsynsämnden för ny behandling. Rådet kan alltså inte på egen hand ändra i beslutet. För det tredje sker omröstningarna i rådet med enkel majoritet, där varje centralbankschef har en (1) röst. Således kan ingen enskild person blockera ett beslut. Vid varje tidpunkt saknar dessutom fyra centralbankschefer (i roterande ordning) rösträtt.<sup>3</sup>

Kostnaden av att riksbankschefen vid ett svenskt deltagande inte skulle ha en plats i rådet när de färdigberedda besluten klubbas, kan här ses som förhållandevis marginell. Skillnaden mellan euro- och deltagande icke-euroländer är i det avseendet därför i *praktiken* mindre än vad det kan verka utifrån det i sig korrekta konstaterandet att *likvärdiga* villkor inte kan etableras på objektiva grunder.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> Rådet ska motivera beslutet skriftligt "och särskilt framhålla penningpolitiska aspekter" (s. 312). Hittills har inget relevant ärende röstats ned i rådet.

<sup>3</sup> I omröstningarna är centralbankscheferna tilldelade olika grupper beroende på storleken på den egna medlemsstatens ekonomi och finansiella sektor. De fem största av dem (Tyskland, Frankrike, Italien, Spanien och Nederländerna) delar på fyra rösträtter medan resterande 14 delar på 11 rösträtter.

<sup>4</sup> Det är värt att notera att deltagande medlemsstater som inte har euron som valuta kan avsluta det nära samarbetet, en möjlighet som euroländerna saknar. Ett sådant beslut skulle emellertid även innebära politiska kostnader.

## *Risker för svenska skattebetalare*

En annan farhåga som kan förutses komma att ta stor plats i den allmänna politiska diskussionen om ett eventuellt svenskt deltagande i bankunionen, är den risk svenska skattebetalare exponeras för. Det har vid flera tillfällen uttalats oro<sup>5</sup> för att ett deltagande i bankunionen skulle innebära att svenska staten kommer att tvingas dela notan för fallerande banker i medlemsstater där arvet från finanskrisen fortfarande är påtagligt, bland annat i form en stor andel nödlidande lån. Sieps vill här lyfta två aspekter: bankunionens nuvarande utformning och dess eventuella framtida karaktär.

I bankunionens *nuvarande* utformning synes risken sammanfattningsvis karaktäriseras av att vara indirekt och baseras på en osannolik kedja händelser där frågan i slutändan ändå skulle avgöras i ett nationellt politiskt beslut. För att stöd till andra medlemsstaters banksystem ska bli aktuellt måste en så pass allvarlig systemkris inträffa att såväl Resolutionsfonden som den finansiella säkerhetsmekanismen töms på sina resurser. I betänkandet konstateras att det är en osannolik händelseutveckling.<sup>6</sup>

Eftersom det befintliga regelverket inte tar hänsyn till en sådan situation, måste frågan om eventuella stödprogram rimligen hanteras i mellanstatliga förhandlingar. Utredningen menar att en så allvarlig kris skulle kunna ”skapa en politisk *förväntan* om att Sverige ska bidra till finansiella stödprogram” (s. 372, utredningens kursivering). Om en så allvarlig situation skulle uppstå, konstaterar utredningen vidare att det ändå kan finnas ekonomiska skäl för Sverige att delta i eventuella stödprogram. En systemkollaps i EU:s centrum kan förväntas att bli mycket skadlig för den öppna svenska ekonomin. Det konstateras i betänkandet även att eventuella stödprogram sannolikt skulle ”ta formen av ett lån som ska återbetalas och löper med ränta.” (s. 372.)

Sieps instämmer i utredningens slutsatser och noterar samtidigt att förekomsten av ekonomiskt rationella skäl för att delta i ett eventuellt stödprogram torde existera oberoende av ett deltagande eller inte i bankunionen. Sveriges medverkan i dylika stödprogram kan även betraktas ur solidaritets- och *goodwill*-perspektiv, även det ett argument som inte nödvändigtvis är beroende av Sveriges ställningstagande visavi bankunionen.

Det finns emellertid ytterligare en aspekt att ta hänsyn till i fråga om riskexponeringen som rör bankunionens framtida utformning. Det som brukar kallas bankunionens tredje pelare – ett gemensamt insättningsgarantisystem – skulle i sin mest långtgående form med en gemensam insättningsgarantifond kunna leda till att transfereringar aktiveras utan föregående politiskt beslut. Det skulle innebära något helt nytt i EU-kontexten.

Argumenten för och emot ett gemensamt insättningsgarantisystem behandlas utförligt i betänkandet. Det synes vara en förhållandevis okontroversiell slutsats att argumenten *för* trots allt överväger. Sieps bedömer emellertid att frågan med stor sannolikhet kommer att ta plats i

---

<sup>5</sup> Se till exempel <https://www.dn.se/ekonomi/reinfeldt-intrade-kan-bli-aktuellt-langre-fram/> från december 2012 och <https://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=7369483> från januari 2020.

<sup>6</sup> I betänkandet diskuteras även möjligheten att det uppstår tryck på att ransonera tillgången till medel från fonderna, vilket kan resultera i övergångskostnader för staten under det att Stabilitetsfonden tas i bruk.

den politiska diskussionen utifrån riskerna för de svenska skattebetalarna,<sup>7</sup> snarare än att ett eventuellt framtida insättningsgarantisystems diskuteras utifrån dess eventuella meriter.

Det är svårt att dra några slutsatser om framtiden i frågan. Två aspekter är dock värda att lyfta i sammanhanget. För det första, i den mån ett fullt utbyggt och gemensamt finansierat system överhuvudtaget är möjligt att åstadkomma, är det svårt att föreställa sig att systemet skulle tillåtas att träda ikraft innan riskminskningen i medlemsstaternas banksystem har kommit ned till nivåer som vi idag inte är i närheten av. Det är med andra ord ett problem som kan antas ligga långt fram i tiden. Svårigheterna att föra förhandlingarna framåt stödjer den tesen. Det råder i medlemsstatskretsen starka och motstridiga viljor i fråga om riskminskning kontra riskdelning. Den andra aspekten handlar om Sveriges möjligheter att påverka utformningen av den tredje pelaren. Den punkten behandlas i nästa avsnitt, då den relaterar till tidpunkten för ett svenskt ställningstagande visavi bankunionen.

#### *Tidpunkten för ett svenskt ställningstagande om ett deltagande i bankunionen*

I betänkandets kapitel ”Särskilda överväganden” rekommenderar utredningen att Sverige intar en slags ”vänta-och-se-ansats”, en strategi som känns igen från den första EMU-utredningen 1996. Det motiveras i betänkandet bland annat av att det finns kvarvarande stora risker i banksystemen i euroområdet. I kapitlet tas även två motargument mot vänta-och-se-ansatsen upp. För det första, att det är svårt att etablera när i tiden – och enligt vilka kriterier – bankunionen kan bedömas ha nått tillräckligt mycket av fullbordande för att ett svenskt ställningstagande ska vara möjligt. För det andra, att det i närtid möjligen kan finnas ett något större manöverutrymme för ECB att uttala en avsiktsförklaring som minskar nackdelarna avseende villkoren för länder som inte har euron som valuta.

Sieps noterar att utredningens egen bedömning om det osannolika i att tillgängliga fonder töms, åtminstone delvis talar emot argumentet om kvarvarande risker i euroområdets banksystem. Vidare är det ifrågasättas om man kan använda termer som ”fullbordande” i dylika fall – oavsett om det anges som skäl för eller emot en vänta-och-se-ansats – då projekt som dessa kontinuerligt genomgår reformer i takt med att den politiska och ekonomiska kontexten förändras.

Sieps vill påpeka att det kan finnas eventuella fördelar med att vara med som deltagande medlemsstat i ett tidigt skede. Argumentet skulle vara att Sverige därmed maximerar möjligheterna att påverka systemets utformning, snarare än att längre fram ställas inför ett system som passar illa med de egna preferenserna. Frågan om utformningen av bankunionens tredje pelare framstår som särskilt relevant i det perspektivet. Det bör ligga i Sveriges intresse att i möjligaste mån verka för ett system som inte exponerar de svenska skattebetalarna för onödiga risker.

#### *Sveriges inflytande i ekonomisk-politiska frågor*

Hur stor skillnaden är i termer av inflytande – i EU i allmänhet och de ekonomisk-politiska frågorna i synnerhet – som deltagande respektive icke-deltagande medlemsstat i bankunionen är däremot en fråga som är omöjlig att besvara med någon precision. Redan idag deltar länder som inte har euron som valuta i besluten om bankunionens utformning, med utgångspunkten att de kan komma att delta i framtiden.

---

<sup>7</sup> Denna aspekt har påtalats i den offentliga diskussionen, se <https://www.dn.se/ekonomi/bankunionen-kan-ge-sverige-utlandsk-banknota/>.

Det konstateras i betänkandet att det svenska inflytandet i ekonomisk-politiska frågor får särskild vikt av a) Storbritanniens utträde ur unionen och b) att flera av de resterande icke-euroländerna har anmält intentioner om att delta i bankunionen och i några fall även införa euron som valuta. Därmed krymper gruppen av länder som inte deltar i bankunionen och som även står utanför euron.

Även om frågan ges utrymme i betänkandet finns det relaterad aspekt som är värd att ta upp i sammanhanget. En pågående intervjustudie<sup>8</sup> i Sieps regi indikerar att maktbalansen redan *har* skiftat: flera intervjusvar gör gällande att Eurogruppen efter eurokrisen och det brittiska utträdet har blivit en allt viktigare arena, medan Ekofin och särskilt Ekonomiska och finansiella kommittén (EFK) har minskat i betydelse.

Det nämns vidare i flera fall att de nordliga medlemsstaterna (inklusive Tyskland) skulle välkomna ett svenskt deltagande i bankunionen och menar att ett deltagande skulle ge politisk *goodwill*. Även om länder som inte har euron som valuta ofta deltar i Eurogruppens inkluderande format och ska beredas plats vid bordet när frågor relaterade till bankunionen diskuteras, tar flera av de intervjuade upp att Sverige inte finns i rummet i krislägen samt att vissa medlemsstater har uttryckt önskemål om att i högre grad begränsa Eurogruppens möten till det ordinarie formatet (det vill säga det format där enbart euroländerna deltar).

Frågan om ett eventuellt svenskt deltagande i bankunionen ses i intervjustudien som relevant även vad gäller Sveriges agerande och ställning i andra fora. Å ena sidan har exempelvis Europeiska systemrisknämnden (ESRB) – som Sverige och Storbritannien genom Bank of England har satsat relativt stora resurser på – krympt betydligt i betydelse efter bankunionens tillkomst. ESRB är bland annat beroende av ECB:s resurser, som därigenom utövar betydlig makt över de frågor som hanteras i nämnden. Flera av de intervjuade menar å andra sidan att inflytandet troligen skulle *minska* i andra fora vid ett deltagande i bankunionen, så som exempelvis Europeiska bankmyndigheten, Baselkommittén och de så kallade tillsynskollegierna.

Sieps vill i sammanhanget också lyfta att flera av myndighetens analyser tenderar att se en något mindre betydelse för det svenska inflytandet av att Sverige inte har infört euron som valuta. Exempelvis konstateras i en studie från Sieps år 2019 att det svenska så kallade nätverkskapitalet – det vill säga hur efterfrågad en EU-medlemsstat är som samarbetspartner – är fortsatt starkt även i ekonomisk-politiska frågor efter Storbritanniens val att lämna EU.<sup>9</sup> En kommande rapport från Sieps visar också att utfallet i de ekonomisk-politiska reformer som förhandlades åren 2010–2015 hamnade relativt nära de svenska preferenserna.<sup>10</sup> En förklaring till detta är att Sverige ofta låg nära centrum i spektrumet av preferenser i reformarbetet.

Det är sammanfattningsvis inte möjligt att bedöma med någon precision hur stort mervärdet skulle vara för det svenska inflytandet av ett deltagande i bankunionen. Det är därför mycket svårt att värdera det i förhållande till potentiella och konstaterade nackdelar. Om händelseutvecklingen framöver leder till ytterligare integration mellan euroländerna får frågan rimligen en allt större tyngd i förhållande till konstaterade nackdelar med ett svenskt deltagande i bankunionen. Coronakrisens effekter sätter i skrivande stund tryck på ytterligare gemensamma

---

<sup>8</sup> Intervjustudien kommer att publiceras i en kommande rapport i Sieps rapportserie.

<sup>9</sup> Johansson, M., Lindahl, R., och Naurin, D., Samarbete och inflytande i EU:s ministerråd, Sieps 2019:6epa.

<sup>10</sup> Dellmuth, L., Lundgren, M. och Tallberg, J., State Interests and Bargaining Power in the Reform of the Eurozon, Sieps kommande rapport.

åtgärder, vilka tenderar att få särskild vikt för euroländerna. Även om det är alldeles för tidigt att dra några otvetydiga slutsatser om vilken effekt den innevarande krisen kan komma att få, illustrerar den hur oväntade händelser kan förändra den politiska kontexten för EU i allmänhet och euroområdet i synnerhet.

I detta ärende har Göran von Sydow beslutat. Jonas Eriksson har varit föredragande.



---

Göran von Sydow  
Direktör, Sieps