



FI 2017:10

Frida-Louise Göransson, Fredrik Bystedt

Promemoria om Tillsynsmekanismens regelverk

1.1 Inledning

Denna promemoria¹ beskriver de huvudsakliga delarna i Tillsynsmekanismen:

- EU:s befogenhet (1.3),
- vilka institut som omfattas (1.4),
- hur ECB:s tillsynsansvar organiseras samt beslutsfattande (1.5),
- oberoende (1.6),
- ECB:s tillsynsuppgifter och ansvarsfördelningen mellan ECB och nationella tillsynsmyndigheter (1.7),
- makrotillsyn (1.8),
- krisförebyggande och krishantering (1.9),
- förvaltningsrättsliga principer, rättssäkerhet och ansvarsutkrävande (1.10) samt
- resurser och finansiering (1.11).

Utgångspunkten för beskrivningen är de två förordningar som reglerar Tillsynsmekanismen: SSM-förordningen² och Ramförordningen.³ Dessa förordningar innehåller, tillsammans med ett antal akter antagna av ECB-

¹ Promemorian utgör en sammanställning av de bestämmelser som framgår i EU:s rättsakter inkl. arbetsordningar, uppförandekod mm. Sammanställningen utgör inte en komplett bild av regelverket som kan komma att förändras, bl.a. mot bakgrund av domar från EU-domstolen. Författarna står för eventuella fel som kan förekomma i texten. Se även Promemoria om Resolutionsmekanismens regelverk (PM SRM).

² Rådets förordning 1024/2013 om tilldelning av särskilda uppgifter till Europeiska centralbanken i fråga om politiken för tillsyn över kreditinstitut.

³ Europeiska centralbankens förordning av den 16 april 2014 om upprättande av ramen för samarbete inom den gemensamma tillsynsmekanismen mellan Europeiska centralbanken och nationella behöriga myndigheter samt med nationella utsedda myndigheter. Förordningen hänvisar till EUF-fördragets artikel 132 och 127.6 men ECB antog sin rättsakt med artikel 34 i sin stadga som rättslig grund.

rådet, de viktigaste reglerna för Tillsynsmekanismens organisation, ansvarsfördelning och beslutsfattande.

1.2 Motiv och bakgrund

Förslaget till den gemensamma tillsynsmekanismen *Single Supervisory Mechanism* (SSM), nedan benämnd Tillsynsmekanismen, presenterades 2012⁴ och antogs av rådet 2013.⁵ Tillsynsmekanismen var det första steget i att skapa en bankunion. Motiven till förslaget var den pågående finansiella och ekonomiska krisen som utgjorde ett hot mot den gemensamma valutans och den inre marknadens integritet men även behovet av att fördjupa den inre marknaden för finansiella tjänster. EU hade sedan tidigare lagstiftat inom området för finansiell tillsyn t.ex. villkor för att starta kreditinstitut, tillsyn över deras styrningsformer och regler för bankernas kapitaltäckning. Dessa regler har genomförts nationellt av varje medlemsstat.

EU hade även några år tidigare (2010), genom antagande av förordningar,⁶ upprättat ett nätverk av fyra samordnande organ för tillsyn bl.a. av bank- och kreditinstitut i syfte att värna det finansiella systemets stabilitet och effektivitet genom att samordna tillsyn och informationsinsamling för alla EU:s medlemsstater. Genom Tillsynsmekanismen fick EU en bindande institutionell ram och processregler för de materiella tillsynsregler som redan tillämpades nationellt och framförallt för alla de nya regler som förhandlades och antogs under åren 2010–2015.

1.3 EU:s befogenhet för finansiell tillsyn

Tillsynsmekanismen vilar framförallt på ECB:s fördragsfästa tillsynsbefogenhet även om viss befogenhet redan 2010 tilldelades de tre

⁴ Kommissionens förslag KOM (2012)510.

⁵ Rådets förordning 1024/2013 om tilldelning av särskilda uppgifter till Europeiska centralbanken i fråga om politiken för tillsyn över kreditinstitut samt ändring av Europaparlamentet och rådets förordning 1093/2010 om inrättande av en europeisk tillsynsmyndighet (Europeiska bankmyndigheten). Den sist nämnda förordningen har ändrats upprepade gånger sedan dess och behandlas under 2018–2019 i ännu en översyn.

⁶ Europaparlamentet och rådets förordning nr 1093/2010 om inrättande av en europeisk tillsynsmyndighet (Europeiska bankmyndigheten), Europaparlamentet och rådets förordning 1095/2010 av den 24 november 2010 om inrättande av en europeisk tillsynsmyndighet (Europeiska värdepappers och marknadsmyndigheten) Europaparlamentet och rådets förordning nr 1094/2010 om inrättande av en europeisk tillsynsmyndighet (Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten), Europaparlamentet och rådets förordning nr 1092/2010 av den 24 november 2010 om makrotillsyn av det finansiella systemet på EU-nivå och om inrättande av en europeisk systemrisknämnd samt tillhörande Rådets förordning (EU) nr 1096/2010 av den 17 november 2010 om tilldelning till Europeiska centralbanken av särskilda uppgifter angående Europeiska systemrisknämndens verksamhet.

europiska tillsynsmyndigheterna liksom den europeiska systemrisknämnden genom fem olika förordningar.⁷

Den gemensamma tillsynsmekanismen, SSM, består av en ny rådsförordning som tilldelar ECB särskilda uppgifter för tillsyn över kreditinstitut.⁸ Denna förordning går idag under benämningen SSM-förordningen och har artikel 127.6⁹ i EUF-fördraget som rättslig grund. Samtidigt som förslaget till SSM-förordningen presenterades föreslogs även att förordningen om den europeiska bankmyndigheten (Eba) skulle ändras för att stärka dess befogenhet (Eba-förordningen) och ytterligare samordna tillsynsarbetet med ECB. Dessa båda akter antogs redan i oktober 2013. SSM-förordningen antogs med enhällighet och Europaparlamentet behövde formellt sett endast höras. Ändring av Eba-förordningen innebar, enligt den rättsliga grunden, antagande med kvalificerad majoritet i rådet och Europaparlamentet behövde ge sitt godkännande.¹⁰

Efter att dessa akter antagits kunde ECB anta sin förordning, den s.k. Ramförordningen som närmare reglerar samarbetet mellan ECB och berörda nationella tillsynsmyndigheter.

1.3.1 En tillsynsram för hela EU

SSM-förordningen har antagits med en rättslig grund i EUF-fördraget som innebär att den som utgångspunkt gäller för alla EU:s medlemsstater vare sig de har euron som valuta eller inte. Den aktuella rättsliga grunden, artikel 127.6 i EUF-fördraget, är förvisso placerad under EUF-fördragets kapitel om monetär politik vilket direkt binder endast euromedlemsstaterna. Den rättsliga grunden behandlar emellertid även utövande av finansiell tillsyn vilket inbegriper hela den inre marknaden. Därutöver kan den tilläggas att artikel 114 i EUF-fördraget, som möjliggör antagande av gemensamma regler i syfte att få den inre marknaden att fungera bättre, tillämpades för att upprätta de tidigare nämnda tillsynsmyndigheterna år 2010 liksom för ett stort antal direktiv och förordningar som reglerar finansiell tillsyn i hela EU.

⁷ Se fotnot 3.

⁸ Se fotnot 4.

⁹ "Rådet får, genom förordningar i enlighet med ett särskilt lagstiftningsförfarande, med enhällighet och efter att ha hört Europaparlamentet och Europeiska centralbanken, tilldela Europeiska centralbanken särskilda uppgifter i samband med tillsynen över kreditinstitut och andra finansinstitut med undantag av försäkringsföretag."

¹⁰ Se fotnot 5.

Slutligen är det värt att nämna att artikel 127.6 och den befogenhet som togs i bruk genom Tillsynsmekanismen har sin motsvarighet i ECB-stadgan.¹¹ Den framväxande bankunionen hade därmed ett tydligt syfte att stärka handel och tjänster på den inre marknaden genom att harmonisera regler för alla EU:s medlemsstater.

Trots att hela EU, enligt valet av rättslig grund, borde omfattas av hela Tillsynsmekanismens regelverk innebär de nu gällande rättsakterna att endast de länder som har euron som valuta omfattas. Övriga medlemsstater kan välja att delta genom ett så kallat nära samarbete som regleras i SSM-förordningen (se avsnitt 1.10.).

1.3.2 Materiella regler som tillämpas av tillsynsmyndigheter

De materiella regler som tillämpas i Tillsynsmekanismen är framförallt kapitaltäckningsdirektivet¹² och tillsynsförordningen,¹³ krishanteringsdirektivet¹⁴ samt tillhörande tekniska standarder. Med termen materiella regler avses konkreta regler som innebär vissa gemensamma definitioner och villkor som ska uppfyllas för att tillsynen av kredit- och bankinstitut ska fungera på EU:s inre marknad. Detta kan särskiljas från formella regler som anger hur beslut förbereds och vem eller vilka som deltar i beslutsförfarandet, i tillämpning av de materiella reglerna.

De materiella reglerna samlas i den s.k. gemensamma regelverket (*Single Rulebook*) som tillämpas av ECB, Eba och nationella tillsynsmyndigheter.¹⁵ När tillsyn utövas ska EU-rättsakterna tillämpas, liksom relevant nationell lagstiftning som, vad gäller direktiv, genomför EU-rättsakterna. I vissa fall kan det finnas ett visst skön för den nationella lagstiftaren att genomföra ett

¹¹ Artikel 25.2 "I enlighet med sådana förordningar som antas av rådet enligt artikel 127.6 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt får ECB utföra särskilda uppgifter i samband med tillsynen över kreditinstitut och andra finansinstitut med undantag av försäkringsföretag."

¹² Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/36/EU av den 26 juni 2013 om behörighet att utöva verksamhet i kreditinstitut och om tillsyn av kreditinstitut och värdepappersföretag, om ändring av direktiv 2002/87/EG och om upphävande av direktiv 2006/48/EG och 2006/49/EG.

¹³ Europaparlamentet och rådets förordning (EU) nr 575/2013 av den 26 juni 2013 om tillsynskrav för kreditinstitut och värdepappersföretag och om ändring av förordning (EU) nr 648/2012.

¹⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/59/EU av den 15 maj 2014 om inrättande av en ram för återhämtning och resolution av kreditinstitut och värdepappersföretag och om ändring av rådets direktiv 82/891/EEG och Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/24/EG, 2004/25/EG, 2005/56/EG, 2007/36/EG, 2011/35/EU, 2012/30/EU och 2013/36/EU samt Europaparlamentets och rådets förordningar (EU) nr 1093/2010 och (EU) nr 648/2012.

¹⁵ Där ingår även Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/49/EU av den 16 april 2014 om insättningsgarantisystem (insättningsgarantidirektivet).

direktiv vilket kan innebära att de regler som tillämpas kan skilja sig åt mellan medlemsstaterna.

Dessa rättsakter har förstås genomförts och tillämpas i alla medlemsstater vare sig de deltar i bankunionen eller inte. Tillsynsmekanismens förfaranderegler - SSM-förordningen och ramförordningen - innebär dock att de materiella reglerna i vissa fall kan tillämpas olika beroende på om en medlemsstat deltar i bankunionen eller inte.

1.3.3 Europeiska bankmyndigheten och europeiska systemrisknämnden

För att ge en så tydlig bild som möjligt av finanstillsynen på EU-nivå bör den roll två EU-organ har inom detta område omnämnas: den europeiska bankmyndigheten (Eba) och den europeiska systemrisknämnden (ESRB). Som tidigare nämnts upprättades Eba som en EU-myndighet genom en förordning 2010.¹⁶ Den stora skillnaden mellan Eba och det som idag är Tillsynsmekanismen är att steget nu tagits från samordning av tillsyn till gemensam tillsyn. Eba finns dock kvar och har en viktig roll i att ta fram detaljerade regler om tekniska standarder för tillsyn samt att hålla ihop den gemensamma regelboken som ECB och nationella tillsynsmyndigheter ska följa.¹⁷ Eba utför även stresstester samt har en roll i den mån tvistlösning behövs mellan behöriga myndigheter i gränsöverskridande situationer.¹⁸ För det fall en tvistlösning aktualiseras kan den resultera i ett beslut från Eba som är bindande för både ECB och nationella behöriga myndigheter i EU:s medlemsstater, både de som deltar och de som inte deltar i bankunionen. Alla nationella myndigheter EU:s medlemsstater som har befogenhet att utöva tillsyn över banker och andra kreditinstitut deltar med en representant i Eba:s tillsynsstyrelse; från Sverige deltar Finansinspektionen.

Eba:s beslutsbefogenhet

Tillsynsstyrelsen fattar i vissa frågor¹⁹ beslut med s.k. dubbel kvalificerad majoritet vilket innebär att det ska föreligga en kvalificerad majoritet i tillsynsstyrelsen i EU-fördragets bemärkelse samt en enkel majoritet av de

¹⁶ Europaparlamentet och rådets förordning nr 1093/2010 om inrättande av en europeisk tillsynsmyndighet.

¹⁷ Artikel 8 i Eba-förordningen, artikel 4.3 samt skäl 32 i SSM-förordningen.

¹⁸ Artikel 19 i Eba-förordningen.

¹⁹ Eba har befogenhet att åtminstone tillfälligt förbjuda eller begränsa viss finansiell verksamhet som hotar finansmarknadens funktion och integritet i hela eller delar av unionens finansiella system. En medlemsstat får dock begära att myndigheten omprövar sitt beslut. Artikel 9.5 i Eba-förordningen.

medlemsstater som är deltar i bankunionen samt en majoritet av EU:s medlemsstater som inte deltar i bankunionen.²⁰

Eba-beslut som rör tvistlösning och överträdelseärenden behöver få stöd av en s.k. dubbel enkel majoritet. Det att innebär en enkel majoritet av de medlemsstater som är deltar i bankunionen samt en majoritet av EU:s medlemsstater som inte deltar behöver stödja förslaget för att det ska anses antaget av tillsynstyrelsen.²¹

Europeiska systemrisknämnden

Europeiska systemrisknämnden (ESRB) är ett EU-organ som har till huvuduppgift att övervaka systemrisker och obalanser i medlemsstaterna, så kallad makrotillsyn. ESRB har befogenhet att utfärda icke bindande varningar och rekommendationer mot bakgrund av sina analyser. I ESRB:s styrelse sitter ECB:s ordförande, vice ordförande samt centralbankscheferna från alla EU:s medlemsstater.²² Sveriges riksbankschef deltar ESRB:s med rösträtt. Företrädare från Finansinspektion kan även delta men utan rösträtt.

1.4 Institut som omfattas av gemensam tillsyn

Samtliga kreditinstitut (dvs. banker och kreditmarknadsföretag), finansiella holdingföretag eller blandade finansiella holdingföretag i de deltagande medlemsstaterna omfattas av Tillsynsmekanismens regler.²³ I det följande kommer institut att användas som ett samlande begrepp för de företag som omfattas av gemensam tillsyn.

ECB utför s.k. gruppbaserad (eller konsoliderad) tillsyn. Gruppbaserad tillsyn innebär att tillsynsmyndigheten strävar efter att ha en helhetssyn på de risker som kan hota den finansiella styrkan i t.ex. en bankgrupps verksamhet, inklusive de risker som enskilda enheter (dotterbolag och filialer) som tillhör gruppen. I gruppbaserad tillsyn försöker tillsynsmyndigheten också se till risker som är kopplade till en bankgrupps (eller en enskild enhets)

²⁰ Artikel 44.1 Eba-förordningen.

²¹ Artikel 44.2 i Eba-förordningen.

²² ESRB upprättades genom två förordningar Europaparlamentet och rådets förordning nr 1092/2010 av den 24 november 2010 om makrotillsyn av det finansiella systemet på EU-nivå och om inrättande av en europeisk systemrisknämnd samt tillhörande Rådets förordning (EU) nr 1096/2010 av den 17 november 2010 om tilldelning till Europeiska centralbanken av särskilda uppgifter angående europeiska systemrisknämndens verksamhet.

²³ För mer precisa definitioner av finansiella holdingföretag och blandade finansiella holdingföretag, se lagen (2006:531) om särskild tillsyn över finansiella konglomerat.

verksamhet i andra länder. Om en bank har gränsöverskridande verksamhet krävs ofta samarbete mellan tillsynsmyndigheter i berörda länder.

ECB ska utöva direkt tillsyn över s.k. betydande institut.²⁴ Vilka institut som ska räknas som betydande definieras negativt, dvs. att ECB ansvarar för tillsynen över alla ovan nämnda institut som inte anses vara mindre betydande.²⁵ Ett institut är betydande om det uppfyller (minst) ett av följande villkor:²⁶

- i) Det sammanlagda värdet av tillgångarna överstiger €30 miljarder.
- ii) Institutets sammanlagda tillgångar i relation till BNP i den deltagande medlemsstat i vilket institutet är etablerat, överstiger 20 procent, utom i det fall de sammanlagda tillgångarna understiger €5 miljarder.
- iii) Den nationella tillsynsmyndigheten anser att ett institut är betydande och därför bör stå under ECB:s direkta tillsyn.

Oberoende av dessa kriterier är ECB även ansvarig för de tre största instituten i varje deltagande medlemsstat.²⁷ ECB får också på eget initiativ anse att ett institut är betydande om det har etablerat dotterföretag i mer än en deltagande medlemsstat och institutets gränsöverskridande tillgångar eller skulder utgör en betydande del av dess samlade tillgångar eller skulder. Vidare gäller att institut som begärt eller fått direkt stöd från EFSF eller ESM ska stå under direkt tillsyn av ECB. Detsamma gäller även institut som är bland de tre mest betydelsefulla i respektive deltagande medlemsstat.

1.4.1 Fördelning av tillsynsansvar inom Tillsynsmekanismen

Ansvarsfördelningen mellan ECB och de nationella tillsynsmyndigheterna sammanfattas i förklaringsruta ”Tillsynsansvar inom Tillsynsmekanismen”.

²⁴ *Significant Institutions*, SI.

²⁵ *Less Significant Institutions*, LSI. SSM-förordningen artikel 6.4.

²⁶ Artikel 4 i SSM-förordningen.

²⁷ Artikel 6.4 sista stycket i SSM-förordningen.

Förklaringsruta Tillsynsansvar inom Tillsynsmekanismen

ECB inkl. Tillsynsnämnden

- Övergripande ansvar för all banktillsyn
 - Direkt tillsyn över betydande banker
 - Säkerställer enhetlig regeltillämpning
 - Leder tillsynsgrupper (JST) och tillsynskollegier
 - Kompletterande ansvar för makrotillsyn
-

Nationella tillsynsmyndigheter

- Tillsyn över mindre betydande banker
 - Deltar i tillsynsgrupper (JST)
 - Observatörer i tillsynskollegier
 - Makrotillsyn*
 - Annan finansiell tillsyn inkl. penningtvätt, terrorismfinansiering och konsumentskydd*
-

Tillsynsgrupper (Joint Supervisory Teams, JST)

- Löpande tillsyn
- Tar fram underlag för tillsynsbeslut till Tillsynsnämnden

Värt att notera är att tillsyn som berör kreditinstitut och finansiella eller blandade konglomerat, men som inte utgör direkt makrotillsyn – framför allt penningtvätt, terrorismfinansiering och konsumentfrågor – hanteras av de nationella tillsynsmyndigheterna (inte nödvändigtvis samma tillsynsmyndigheter som har ansvar för banktillsynen). Detsamma gäller för all annan tillsyn av finansiella institut. Det innebär exempelvis att s.k. investmentbanker, vilka inte tar emot insättningar men i övrigt utför flera banktjänster, inte omfattas av ECB:s tillsyn.²⁸

ECB och de nationella tillsynsmyndigheterna i de deltagande medlemsstaterna interagerar också med tillsynsmyndigheterna i de medlemsstater som inte deltar i bankunionen. ECB respektive de nationella tillsynsmyndigheterna kan antingen vara hemlandsmyndighet eller värdmyndighet för bankkoncerner med gränsöverskridande verksamhet (se avsnitt 1.6.5).

²⁸ Finansinspektionen har ansvar för all finansiell tillsyn av finansiella företag etablerade i Sverige.

1.4.2 Bedömning om ett institut ska stå under direkt tillsyn²⁹

ECB fattar ett särskilt beslut om från och med vilket datum ett institut (eller en grupp) kommer att stå under direkt tillsyn.³⁰ I regel kommer ECB att se över klassificeringen om ett institut ska anses vara betydande eller inte en gång per år. Denna översyn sker parallellt med en s.k. samlad bedömning (*Comprehensive Assessment*) som görs för de institut som hamnat eller är på väg att hamna under ECB:s direkta tillsyn (dvs. uppfyller eller är på väg att uppfylla något av de kriterier som bestämmer om ett institut ska anses vara betydande eller mindre betydande). Den samlade bedömningen består av två delar: en tillgångskvalitetsbedömning (*Asset Quality Review*, AQR) och stresstest, se Förklaringsruta Tre hälsokontroller för banker inom EU.

²⁹ Artikel 6.5 b) i SSM-förordningen och artikel 67 i ramförordningen.

³⁰ Institutet meddelas minst en månad innan beslutet. Institutet har då möjlighet att lämna in skriftliga synpunkter på utkastet till beslut.

Förklaringsruta: Tre "hälsokontroller" för banker inom EU

Ett **stresstest** är en metod för att på ett jämförbart sätt undersöka bankernas motståndskraft i ett förvärrat, eller t.o.m. mycket förvärrat, makroekonomiskt scenario. Typiskt sett undersöks om bankerna har tillräckligt med eget kapital för att kunna absorbera de kreditförluster som uppstår i de förvärrade scenarierna. Eba samordnar stresstesterna för samtliga EU-länder och utvecklar metoder för hur bankerna ska beräkna och rapportera resultaten. Det är tillsynsmyndigheterna som ska se till att bankerna tillämpar metoderna. Europeiska systemrisknämnden (ESRB) tillhandahåller makroekonomiska antaganden och scenarier.

En **tillgångskvalitetsöversyn** (eng. *Asset Quality Review, AQR*) ger en ögonblicksbild av bankernas låneportfölj och syftar till att undersöka om det finns kreditrisker som bankerna inte lyft upp till ytan i tillräcklig omfattning och om det finns felvärderade tillgångar. En AQR sker på en mycket detaljerad nivå (om än för ett urval av tillgångar).*

I ECB:s s.k. **samlade bedömning** (eng. *Comprehensive Assessment*) sammanfogas AQR med ett stresstest; AQR ger en justerad balansräkning som de framåtblickande stresstesterna utgår från. Med jämna mellanrum gör ECB en inledande bedömning av alla banker som nyligen blivit klassificerade, eller som sannolikt kommer att klassificeras, som betydande (vilket innebär att de kommer att stå under ECB:s direkta tillsyn). ECB genomför även bedömningar av om i) det uppstår exceptionella omständigheter och ii) en medlemsstat utanför euroområdet begär att ett nära samarbete inleds. ECB har under 2019 gjort två samlade bedömningar: för sex bulgariska banker efter Bulgariens begäran om ett inleda ett nära samarbete respektive för Nordea-koncernen efter det att banken flyttade sitt huvudkontor från Stockholm till Helsingfors.

Om institutet inte uppfyller något av kriterierna kommer ECB avsluta sin direkta tillsyn. Institutet står därmed under den nationella tillsynsmyndighetens (eller tillsynsmyndigheternas) tillsyn. Beslut om vilka institut som ska anses vara betydelsefulla har delegerats till avdelningschefsnivå och fattas inte av ECB-rådet. Detta är ett resultat av en ambition att minska antalet beslut som ECB-rådet fattar i syfte att göra beslutsprocesserna mer effektiva.³¹

³¹ Europeiska revisionsrättens rapport 29/2016.

1.5 Organisation och beslutsförfarande

Tillsynsmekanismens organisation och beslutsförfarande är ett resultat av hur EU-fördragen fördelat tillsynsuppgifter till ECB samt hur beslut tas i ECB-rådet enligt dess stadga.³² Två organ inom ECB är centrala för hur beslut om tillsyn tas fram och beslutas: Tillsynsnämnden (*Single supervisory board*) och ECB-rådet (*Governing Council*).

Förklaringsruta Tillsynsorganisationen

ECB-rådet - består av ECB-direktionen samt ledamöter från de nationella behöriga tillsynsmyndigheterna.

Tillsynsnämnden - består av ordförande, vice ordförande och fyra ledamöter från ECB och en ledamot från varje nationell tillsynsmyndighet i deltagande medlemsstater.

Styrkommittén - består av nämndens ordförande, vice ordförande och som mest nio medlemmar av nämnden.

Omprövningsnämnden - agerar oberoende och består av fem välrenommerade personer från medlemsstaterna med relevanta kunskaper och yrkeserfarenhet.

Utredningsenhet - oberoende utredare utsedda av ECB som prövar beslut om överträdelse.

1.5.1 Tillsynsnämnden

Tillsynsnämndens förbereder ECB:s tillsynsbeslut, dess ledamöter ska agera i hela unionens intresse.³³ Den består av ordförande, vice ordförande, fyra representanter för ECB och en ledamot som kommer från varje nationell tillsynsmyndighet i de deltagande medlemsstaterna. En företrädare för nationella centralbanker får närvara i de fall centralbanken inte utgör den nationella behöriga myndigheten.³⁴ Både representanterna från ECB samt de nationella behöriga myndigheterna ska agera oberoende när de utför

³² Artikel 19 ECBS.

³³ Artikel 26 i SSM-förordningen.

³⁴ Så är fallet för t.ex. Finland, Tyskland, Luxemburg, Malta och Slovenien. Tillsynsnämndens sammansättning

<https://www.bankingsupervision.europa.eu/organisation/whoiswho/supervisoryboard/html/index.sv.html>

tillsynsbefogenheterna enligt SSM-förordningen.³⁵ Detta oberoende ska respekteras av EU:s institutioner, organ, byråer samt medlemsstaternas regeringar ”eller andra organ”.³⁶

Företrädare för kommissionen och den europeiska bankmyndigheten (Eba) får inbjudas som observatör till nämndens möten. I Tillsynsnämnden deltar, med lika rösträtt, ledamöter från varje deltagande medlemsstats behöriga nationella tillsynsmyndighet, oavsett deltagande om medlemsstaten har euron som valuta eller inte. Tillsynsnämndens ordförande kan inte samtidigt vara ledamot av ECB-rådet, vilket Tillsynsnämndens vice ordförande däremot är.³⁷ Därmed skulle ledamoten från Finansinspektionen kunna vara ordförande men inte vice ordförande i Tillsynsnämnden.

Tillsynsnämnden har ett sekretariat samt en styrkommitté som förbereder dess möten.³⁸ Styrkommittén är ett förberedande, icke-beslutande organ. Den består av högst 10 ledamöter, inklusive nämndens ordförande och ett antal av de Tillsynsnämndens ledamöter från de nationella behöriga myndigheterna i alla deltagande medlemsstater, vare sig de har euron som valuta eller inte.

Att utse ordförande och vice ordförande

Tillsynsnämndens ordförande och vice ordförande utses formellt av Europeiska unionens råd (rådet) på förslag från ECB-rådet.³⁹ Endast ordinarie medlemmar i ECB-rådet får rösta i nomineringsprocessen. Däremot skulle en den svenska finansministern ha en roll i det slutgiltiga beslutsfattandet. Beslutet i rådet (Ekofin) tas med kvalificerad majoritet av deltagande medlemsstater efter att Europaparlamentet först givit sitt godkännande. Rådet ska hållas informerad om både urvalskriterier och urvalsmetod samt slutlistan över kandidater.⁴⁰

Även Europaparlamentet ska, enligt ett interinstitutionellt avtal med ECB, i likhet med rådet hållas informerat om både urvalskriterier och urvalsmetod samt slutlistan över kandidater. När det gäller att godkänna

³⁵ Artikel 19 i SSM-förordningen.

³⁶ Artikel 19.2 i SSM-förordningen.

³⁷ Artikel 26.3 i SSM-förordningen.

³⁸ Artikel 26.10 i SSM-förordningen.

³⁹ Ibid.

⁴⁰ Ibid samt samarbetsavtal mellan rådet och ECB om förfarandesamarbete inom ramen för Tillsynsmekanismen.

Tillsynsnämndens ordförande har Europaparlamentet⁴¹ även möjlighet att hålla offentliga utfrågningar som följs av omröstning i utskott och kammare vad gäller Europaparlamentets bedömning av om kandidaterna kan godkännas. Detta gäller den föreslagna ordföranden och vice ordföranden. Skulle omröstningen innebära att den eller de sökande inte godkänns av Europaparlamentet (och sedan rådet) får ECB besluta att använda sig av listan över ursprungliga sökanden eller börja om med ett nytt urvalsförfarande.

Entledigande

ECB kan på eget initiativ överlämna ett förslag till beslut att entlediga Tillsynsnämndens ordförande om denne inte längre uppfyller de krav som ställs för att hen ska kunna utföra sina uppgifter eller har befunnits skyldig till ett allvarligt fel. Det är rådet (Ekofin) som fattar beslutet om entledigande, med kvalificerad majoritet, efter godkännande av Europaparlamentet.⁴² Rådet eller Europaparlamentet kan även på eget initiativ informera ECB om att de anser att det finns skäl att skilja Tillsynsnämndens ordförande eller vice ordförande från sina uppgifter. ECB ska svara på en sådan anmodan inom 4 veckor (se även avsnitt 1.9.1).⁴³

1.5.2 ECB-rådet

I ECB:s beslutshierarki är ECB-rådet det högsta beslutande organet. Dess ledamöter består av cheferna för de nationella centralbankerna i euroområdet samt ECB:s direktion.⁴⁴ Centralbankschefer från de medlemsstater som, likt Sverige, inte har euron som valuta har inte närvarorätt i ECB-rådet som utgångspunkt. Det är ett logiskt utfall av att ECB:s främsta uppgift är att inom euroområdet tillse prisstabilitet. ECB utför den uppgiften med en hög grad av oberoende, vilket är en av förklaringarna till varför det vid etablerandet av Tillsynsmekanismen krävdes ytterligare skyddsmurar mellan ECB:s tidigare befogenhet och den nya, att utöva finansiell tillsyn, som nu utövas parallellt.

⁴¹ Del II i Interinstitutionellt avtal mellan Europaparlamentet och ECB om det praktiska genomförandet av demokratiskt ansvarsutkrävande och tillsyn av utövande av de uppgifter som ECB tilldelats inom ramen för den gemensamma tillsynsmekanismen. 2013/694/EU.

⁴² Artikel 26.4 i SSM-förordningen.

⁴³ Del II i det interinstitutionella avtalet ovan, fotnot 43 samt Memorandum of Understanding mellan rådet och ECB om förfarandesamarbete inom ramen för Tillsynsmekanismen.

⁴⁴ ECB:s direktion består av en ECB:s ordförande, vice-ordförande och fyra andra ledamöter. Direktionsledamöterna utses av Europeiska rådet (med kvalificerad majoritet).

Under förhandlingen av SSM-förordningen diskuterades förslaget att delegera viss makt till ett tillsynsorgan med självständig beslutsbefogenhet. Detta i syfte att tydligare särskilja ECB:s båda befogenheter. Förslaget var dock inte EU-rättslig genomförbart eftersom EUF-fördraget och EU:s lagstiftningsakter har tilldelat just ECB befogenhet att utöva finansiell tillsyn.⁴⁵ Fördragsfäst beslutsbefogenhet som tilldelats en EU-institution kan, som utgångspunkt, inte delegeras till ett EU-organ enligt principen om institutionell autonomi. Tillsynsbeslut kan därför inte fattas av Tillsynsnämnden utan de måste formellt sett antas av ECB-rådet. ECB-rådet fattas tillsynsbeslut genom att inte invända mot Tillsynsnämndens utkast till beslut. ECB-rådet är bundet att i sitt arbete respektera skiljelinjen mellan finansiell tillsyn och penningpolitik, (se avsnitt 1.5).

Trots ovan nämnda begränsningar framgår det av ECB-rådets arbetsordning att när det utövar sin tillsynsbefogenhet ska den konsultera de nationella centralbankscheferna från de deltagande medlemsstaterna som inte har euron som valuta.⁴⁶

I SSM-förordningen framgår även att en företrädare för en deltagande medlemsstat som inte har euron som valuta ska bjudas in att delta vid diskussion i ECB-rådet under vissa förutsättningar. Så är fallet om ECB-rådet överväger att invända mot ett utkast till beslut som riktar sig till den deltagande medlemsstatens myndighet eller kreditinstitut i denna medlemsstat (se även avsnitt 1.4.3 och 1.10).⁴⁷

Det kan slutligen noteras att SSM-förordningen i de inledande skälen nämner det faktum att EU-fördragen i sin nuvarande utformning inte ger medlemsstater utanför eurosamarbetet lika rättigheter i ECB:s beslutsfattande. Med referens till ett meddelande från kommissionen om EMU:s framtid noteras att kommissionen pekat på en möjliga framtida fördragsändring som en möjlig väg för att åtgärda de nuvarande begränsningarna för de medlemsstater som kan komma att ingå ett nära samarbete med ECB.⁴⁸

⁴⁵ Artikel 127.6, och 129 i EUF-fördraget samt 9.3 i ECB-stadgan.

⁴⁶ Artikel 13L.3 ECB:s arbetsordning.

⁴⁷ SSM-förordningens skäl 72.

⁴⁸ SSM-förordningens skäl 85.

Omprövningsnämnden

En omprövningsnämnd⁴⁹ kan ompröva de beslut som fattas av ECB-rådet när det utövar sina tillsynsbefogenheter under SSM-förordningen. Endast fysiska och juridiska personer till vilka ett ECB-beslut är riktat kan begära omprövning. Nämnden agerar oberoende och består av fem välrenommerade personer från de deltagande medlemsstaterna. Ledamöterna ska ha relevanta kunskaper och yrkeserfarenheter (se avsnitt 1.9.2).

Utredningsenheten

Utredningsenheten är ett oberoende organ utsett av ECB som har en särskild uppgift att utreda överträdelse och de sanktioner som kan följa på en överträdelse för institut under tillsyn i medlemsstater de som har euron som valuta när ECB bedömer att det finns misstanke om överträdelse av tillämpliga bestämmelser.⁵⁰ De personer som är anställda vid utredningsenheten ska arbeta oberoende av Tillsynsnämnden och ECB-rådet vilket innebär att de inte får delta i dessa organs överläggningar eller på något annat sätt vara involverade i tillsynen eller tillståndsgivande av det berörda institut som står under tillsyn (se vidare avsnitt 1.9.2).

1.5.3 Beslutsförfarande

Varje år fattas ett stort antal tillsynsbeslut - de flesta av teknisk karaktär - som riktas till bank- och kreditinstitut.⁵¹ Förutom beslut i specifika tillsynsärenden, antas allmänt gällande förordningar, men även riktlinjer rekommendationer och yttranden.⁵² De tre sist nämnda akterna är inte rättsligt bindande.⁵³ Det rättsliga regelverket publiceras på ECB:s hemsida men så är inte fallet för de allra flesta av de beslut som riktas till enskilda bank- eller kreditinstitut⁵⁴. För de medlemsstater som inte har euron som

⁴⁹ Administrative Board of Review. Artikel 24 i SSM-förordningen och ECB-beslut (ECB/2014/16).

⁵⁰ Artikel 123 i ramförordningen.

⁵¹ År 2018 fattades sammanlagt 1924 tillsynsbeslut på förslag av Tillsynsnämnden. Se ECB:s årsrapport om tillsynsverksamheten 2018, mars 2019.

⁵² ECB:s yttranden i tillsynsfrågor återfinns här:
<https://www.bankingsupervision.europa.eu/legalframework/ecblegal/op/html/index.en.html>

⁵³ Rekommendation och yttranden anses vara icke-bindande rättsakter enligt artikel 288 i EUF-fördraget. S.k. riktlinjer är inte ens en rättsakt i EUF-fördragets bemärkelse. Som utgångspunkt kan en talan vid EU-domstolen endast väckas mot de förordningar och beslut som ECB-rådet antar, se artikel 263 i EUF-fördraget.

⁵⁴ Ett antal av ECB:s akter återfinns här:
<https://www.bankingsupervision.europa.eu/legalframework/ecblegal/framework/html/index.en.html> samt brev till banker <https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/letterstobanks/html/index.en.html>

valuta men som upprättar ett nära samarbete i enlighet med SSM-förordningen gäller särskilda regler för hur de kan motsätta sig beslut (se avsnitt 1.10).

Antagande av beslut, riktlinjer eller rekommendationer - enkel majoritet

Tillsynsnämndens sekretariat förbereder utkast till beslut som sedan granskas av styrkommittén vars roll är att förbereda Tillsynsnämndens möten. Nämnden antar tillsynsbesluten, riktlinjer och rekommendationer genom omröstning med enkel majoritet. Alla tillsynsbeslut ska vara motiverade med väsentliga sakförhållanden och rättsliga skäl. Som utgångspunkt kan ECB fatta tillsynsbeslut endast mot bakgrund av sakförhållanden som en part kunnat yttra sig över.

I tillsynsfrågor godkänner ECB-rådet implicit eller invänder mot Tillsynsnämndens utkast till beslut, SSM-förordningen föreskriver alltså inget förfarande för uttryckligt godkännande. ECB har högst 10 arbetsdagar på sig att eventuellt invända.⁵⁵ I krissituationer får inte tidsfristen överstiga 48 timmar.⁵⁶ Om ECB-rådet skulle invända mot ett utkast till beslut, ska detta skriftligt motiveras. De penningpolitiska aspekterna ska särskilt framhållas. Europaparlamentet ska informeras av ECB-rådet.

ECB-rådet tillämpar en rotations- och röstviktningsordning⁵⁷ där en akt⁵⁸ anses antagen om den har stöd av en enkel majoritet av de röstberättigade medlemmarna. En enkel majoritet av ECB-rådets röstberättigade medlemmar skulle därmed behöva invända för att förhindra att Tillsynsnämndens utkast till rättsakt antas. I avsnitt 1.9 behandlas de rättssäkerhetsbestämmelser som tillämpas för de personer som omfattas av ett tillsynsbeslut.

Antagande av förordning - kvalificerad majoritet

ECB har inom sin tillsynsbefogenhet antagit ett fåtal förordningar där ramförordningen för Tillsynsmekanismen är den viktigaste. ECB:s befogenhet att anta förordningar är begränsad till sådana som är nödvändiga för att organisera eller fastställa former för att utföra tillsynsuppgifterna

⁵⁵ Artikel 26.8 i SSM-förordningen.

⁵⁶ Artikel 13g.2 ECB:s arbetsordning.

⁵⁷ <https://www.ecb.europa.eu/ecb/orga/decisions/govc/html/votingrights.en.html> Se även artikel 10 i ECB:s stadga.

⁵⁸ ECB:s akter enligt artikel 132 i EUF-fördraget är förordningar, beslut, rekommendationer och yttranden.

enligt SSM-förordningen.⁵⁹ Övriga förordningar som kan nämnas är den som upprättar medlingspanelen,⁶⁰ avgiftsförordningen och förordningen om rapporteringskrav.

När Tillsynsnämnden föreslår antagande av en ECB-förordning fattar den beslut med kvalificerad majoritet.⁶¹ Vad gäller ECB-rådets roll, gäller samma beslutsförfaranden för att besluta om förordningar som för tillsynsbeslut. ECB-rådet godkänner implicit eller invänder mot Tillsynsnämndens utkast till beslut.

Antagande av makrotillsynsbeslut

När en nationell makrotillsynsmyndighet aktiverar ett så kallat makrotillsynsverktyg ska myndigheten informera ECB om sin avsikt inom 10 dagar innan ett sådant beslut fattas. Om ECB motsätter sig detta, ska ECB meddela den nationella myndigheten om sin invändning och skälen för denna inom fem arbetsdagar. Myndigheten ska sedan överväga ECB:s invändning men är inte bunden av den.⁶²

En nationell myndighet kan också föreslå att ECB, i stället för den nationella myndigheten, ställer högre krav.⁶³ Tillsynsnämnden bereder förslaget på grundval av information från berörda interna ECB-organ där experter och företrädare från nationella myndigheter med ansvar för makrotillsyn ingår. För det fall ECB-rådet invänder mot åtgärden ska detta motiveras.

ECB-rådet kan även ta ett eget initiativ till åtgärder för att hantera system- och makrorisker genom att införa högre krav än de nationella. Ett sådant förslag tas fram av Tillsynsnämnden i samarbete med berörd medlemsstat. En nationell behörig eller utsedd myndighet kan inom 5 dagar invända mot beslutet. ECB-rådet har sedan rätt att fatta beslut, godkänna, invända eller ändra i Tillsynsnämndens utkast till beslut. ECB-rådet kan även på eget initiativ fatta beslut utan nämndens förslag.⁶⁴ Det gäller emellertid endast de

⁵⁹ Artikel 4.3 i SSM-förordningen.

⁶⁰ Se avsnitt 1.5.

⁶¹ Beräknad enligt EU-fördraget med tillägget att de fyra företrädarna för ECB har en röst som motsvarar medianrösten för de övriga ledamöterna, artikel 26.7 i SSM-förordningen

⁶² Artikel 5.1 i SSM-förordningen samt artikel 13h.1 i ECB:s arbetsordning.

⁶³ Artikel 5.2 och 5.3 i SSM-förordningen

⁶⁴ Artikel 5.2 i SSM-förordningen artikel 13h.2 i ECB:s arbetsordning.

makrotillsynsverktyg som är harmoniserade i kapitaltäckningsregelverket. En rättslig prövning av dessa beslut kan göras av EU-domstolen.⁶⁵

1.6 Tillsynsmekanismens oberoende

Tillsynsmekanismen oberoende kan enligt SSM-förordningen kategoriseras i tre delar:

1. Oberoende från politisk nivå, bransch och nationella intressen
2. Finansiellt oberoende
3. Penningpolitiskt oberoende

ECB-rådet ska liksom nationella behöriga myndigheter inom ramen för SSM-förordningen, agera oberoende. Ledamöter i Tillsynsnämnden som i ECB-rådet får inte låta sig påverkas av andra EU-institutioner, nationella institutioner eller marknadsaktörer. Det råder alltså instruktionsförbud för både Tillsynsnämndens och ECB-rådets ledamöter⁶⁶ (se avsnitt 1.4 om organisation och beslutsfattande). Oberoendet ska även vara finansiellt; Tillsynsmekanismen måste ha tillräckliga resurser för att verka effektivt samt för att säkerställa oberoende av påverkan från marknadsaktörer och nationella särintressen.⁶⁷

Skiljelinjen mellan penningpolitik och finansiell tillsyn

ECB har sedan dess tillblivelse en fördragsfäst roll att upprätthålla prisstabilitet.⁶⁸ I och med beslutet att inrätta Tillsynsmekanismen fick ECB en ny funktion. För att upprätthålla en skiljelinje mellan dessa två funktioner anges det i SSM-förordningen att tillsynsfunktionen inte får inkräkta på eller styra andra uppgifter.⁶⁹

För att genomföra denna gräns i ECB:s dagliga arbete görs en strikt åtskillnad mellan funktionerna. Den del av ECB:s personal som utför

⁶⁵ ECB:s administrativa omprövningsnämnden skulle kunna ha befogenhet att pröva processrättslig och materiell överensstämmelse av beslutet med SSM-förordningen.

⁶⁶ Artikel 19 i SSM-förordningen samt förordningens skäl 75–76.

⁶⁷ SSM-förordningens skäl 77.

⁶⁸ Artikel 127 och 282 i EUF-fördraget.

⁶⁹ Inklusivt ECB:s uppgifter när det gäller europeiska systemrisknämnden (ESRB), se artikel 25 i SSM-förordningen och skäl 2 i ECB-beslut om genomförande av åtskillnad mellan ECB:s penningpolitik och tillsynsfunktionen.

tillsynsuppgifterna rapporterar till Tillsynsnämnden funktionellt medan de rapporterar direkt till ECB:s direktion när det gäller organisatoriska och andra administrativa frågor. Det finns även regler för hur utbyte av förtrolig information mellan ECB:s två funktioner ska kunna ske.

Mötesorganisation och beslutsfattande för att upprätthålla skiljelinjen mellan penningpolitik och finansiell tillsyn

ECB-rådets möten om tillsynsfrågor äger rum separat från de möten där penningpolitik eller övriga frågor behandlas.⁷⁰ De sammanträden som behandlar tillsynsfrågor har dessutom en egen dagordning för att särskilt understryka uppdelningen mellan ECB:s olika uppgifter.

Det finns även en åtskillnad i beslutsförfarande mellan dessa olika frågor. I tillsynsfrågor kan ECB-rådet motsätta sig antagande av det utkast till beslut som Tillsynsnämnden föreslagit men inte fatta ett eget beslut. ECB-rådet har hittills inte invänt mot nämndens utkast en enda gång. Skiljelinjen mellan finansiell tillsyn och penningpolitik kan sägas upprätthållas genom att Tillsynsnämnden, som expertorgan, utformar besluten enligt de regler som antagits i syfte att upprätta Tillsynsmekanismen medan ECB-rådet, i tillsynsformation, genom möjligheten att invända mot ett utkast till beslut, har det slutgiltiga ansvaret.

Medlingspanel

En medlingspanel har upprättats för att kunna omhänderta situationer när det råder delade meningar om ett av ECB:s beslut, framförallt i syfte att säkerställa åtskillnad mellan penningpolitik och tillsyn.⁷¹ Om en eller flera nationella behöriga myndigheter har en avvikande åsikt om en invändning som ECB-rådet gör mot ett utkast till beslut från Tillsynsnämnden kan en begäran om medling göras. Begäran ska göras inom 5 dagar från det att ECB invänt mot ett utkast till beslut.

Inom 15 arbetsdagar från det att medlingspanelen tagit emot en begäran om medling ska en beredande kommitté överlämna förslag till yttrande till medlingspanelens ordförande som kallar till ett första möte i medlingspanelen. I ett första skede avgörs det om medling kan tas upp och har rättslig grund. Medlingspanelen lägger fram sitt yttrande till

⁷⁰ SSM-förordningens skäl 65 samt artikel 25.4.

⁷¹ Artikel 8 i ECB:s förordning 673/2014 av den 2 juni 2014 om inrättande av en medlingspanel och panelens arbetsordning.

Tillsynsnämnden och ECB-rådet inom 20 arbetsdagar från mottagandet av begäran om medling. I brådskande fall kan panelens ordförande besluta att en kortare tidsfrist ska gälla.

I panelen ingår en ledamot per deltagande medlemsstat. De utses från ledamöterna av antingen Tillsynsnämnden eller medlemmar av ECB-rådet. De ska alla agera i unionens intresse. Beslut fattas med enkel majoritet.⁷² Medlingspanelens yttranden är inte bindande men Tillsynsnämnden kan lämna ett nytt utkast till beslut till ECB-rådet med beaktande av yttrandet. Ett sådant nytt utkast till beslut från Tillsynsnämnden kan däremot inte behandlas av medlingspanelen.

1.7 ECB:s tillsynsuppgifter

ECB:s tillsynsuppgifter är väsentligen desamma som vilken annan tillsynsmyndighet i EU utför. Med andra ord innebär centraliseringen av banktillsynen inom euroområdet inte att det tillkommit några särskilda tillsynsuppgifter. ECB:s ska utföra de tillsynsuppgifter som följer av det EU-gemensamma regelverket (t.ex. kapitaltäckningsregelverket). ECB ska dessutom tillämpa nationell rätt och följa riktlinjer från den europeiska bankmyndigheten (Eba).⁷³

ECB:s tillsynsuppgifter omfattar mikrotillsyn, vissa makrotillsynsåtgärder samt vissa åtgärder för att förebygga och hantera banker i kris. ECB har s.k. exklusiv befogenhet att ta beslut i syfte att utföra följande tillsynsuppgifter:⁷⁴

- Ge och återkalla tillstånd för institut att bedriva verksamhet.
- Utföra tillsynsuppgifter som ankommer på hemlandsmyndigheten i det fall ett institut som är etablerat i en deltagande medlemsstat vill etablera en filial i eller sälja gränsöverskridande tjänster till en medlemsstat som inte deltar i bankunionen.
- Bedöma anmälningar om förvärv och avyttringar av s.k. kvalificerade innehav.
- Säkerställa regelefterlevnad av kapitalbaskrav, värdepapperisering, gränsvärden för stora exponeringar, likviditet, skuldsättning. ECB ska

⁷² Artikel 3 i ECB:s förordning nr 673/2014 av den 2 juni 2014 om inrättande av en medlingspanel och panelens arbetsordning.

⁷³ Se även avsnitt 1.2.3.

⁷⁴ Artikel 4.1 i SSM-förordningen.

också rapportera om och offentliggöra mått på i vilken grad dessa krav efterlevs. Dessa tillsynsuppgifter ska utföras enligt nationell rätt.⁷⁵ Det är således medlemsstaternas genomförande av EU-gemensamma direktiv och förordningar som sätter gränserna för ECB:s tillsyn.

- Säkerställa att kreditinstitut har tillförlitliga styrformer, vilka innefattar lämplighetskrav på institutets ledning, modeller för riskhantering, rutiner för intern kontroll, ersättningspolicys och -praxis samt interna metoder för att utvärdera kapitaltillräcklighet, inklusive s.k. interna metoder för detta. Även tillsynen av regelefterlevnad i dessa avseenden ska ske inom ramen för nationell rätt.
- Genomföra och offentliggöra resultat från stresstester. När så är lämpligt ska dessa stresstester genomföras i samarbete med Eba.
- Utöva s.k. gruppbaserad tillsyn över kreditinstituts moderbolag som är etablerat i en deltagande medlemsstat. ECB ska även delta i tillsynskollegier för moderbolag som är etablerade i en medlemsstat som inte deltar i bankunionen.
- Delta i extra tillsyn över kreditinstitut som tillhör finansiella konglomerat och anta rollen som s.k. samordnande myndighet enligt de regler som finns för detta.
- Utföra tillsynsuppgifter i samband med återhämtningsplaner och s.k. tidiga ingripanden, för institut som inte uppfyller eller sannolikt inte kommer att uppfylla regelkrav, t.ex. vad gäller kapitaltäckning. Sådana åtgärder inbegriper strukturella förändringar av institutet för att undvika fallissemang. ECB ska också utföra tillsynsuppgifter som ankommer på värdlandsmyndigheten i det fall ett institut i en medlemsstat som inte deltar i bankunionen vill etablera en filial i eller sälja gränsöverskridande tjänster i en deltagande medlemsstat.

ECB har också vissa befogenheter och verktyg för att säkerställa att tillräckliga åtgärder vidtas för att hantera systemrisk. Dessa s.k. makrotillsynsverktyg är delade mellan ECB och de nationella tillsynsmyndigheterna, enligt ett särskilt förfarande, se avsnitt 1.7.⁷⁶

1.7.1 Arbetsfördelning mellan ECB och nationella tillsynsmyndigheter

Den gemensamma tillsynsmekanismen bygger, som redan nämnts, på ett nära samarbete, inklusive informationsutbyte, mellan ECB och de nationella

⁷⁵ Artikel 4.3 i SSM-förordningen.

⁷⁶ Artikel 5 i SSM-förordningen.

tillsynsmyndigheterna i de deltagande medlemsstaterna. När det gäller ECB:s exklusiva befogenheter finns en särskild arbetsfördelning mellan den centrala och den nationella nivån. ECB ansvarar för alla de tillsynsuppgifter som nämndes ovan när det gäller de betydande instituten. ECB ansvarar också för att utfärda förordningar, riktlinjer eller allmänna instruktioner till de nationella myndigheterna för alla tillsynsuppgifter för hur tillsynen av de mindre betydande instituten ska utföras förutom när det gäller beviljande och återkallande av tillstånd respektive godkännande av kvalificerade innehav.⁷⁷ Dessa uppgifter utförs av ECB för samtliga institut i de deltagande medlemsstaterna. De nationella myndigheterna ansvarar, följaktligen, för alla andra tillsynsuppgifter när det gäller de mindre betydande instituten men inom ramen för de förordningar, riktlinjer och instruktioner som ECB fastställer.⁷⁸

För att säkerställa en enhetlig tillämpning och en hög tillsynsstandard får ECB närsomhelst eller på begäran från en nationell tillsynsmyndighet besluta om att utöva alla befogenheter även på de mindre betydande instituten.⁷⁹

1.7.2 Tillstånd och kvalificerade innehav

ECB har befogenhet att bevilja och återkalla tillstånd att bedriva bankverksamhet samt bedöma kvalificerade innehav i institut inom bankunionen. I dessa båda fall har uppdelningen i betydande och mindre betydande institut ingen betydelse för om det är ECB eller den nationella tillsynsmyndigheten som ska utföra uppgifterna. ECB och de nationella tillsynsmyndigheterna ska utföra dessa uppgifter gemensamt för alla institut inom Tillsynsmekanismen, oberoende av storlek.⁸⁰

Beviljande och återkallande av tillstånd

Ett institut som vill bedriva verksamhet i en deltagande medlemsstat ska lämna in sin ansökan till den nationella myndighet som är tillsynsansvarig i den medlemsstat som institutet vill etablera sig i.⁸¹ Den nationella tillsynsmyndigheten notifierar sedan ECB om att den mottagit en anmälan. Anmälan ska ske enligt de krav som gäller i den medlemsstaten. Därefter

⁷⁷ Artikel 6.5a i SSM-förordningen.

⁷⁸ Artikel 6.6 i SSM-förordningen.

⁷⁹ Artikel 6.5b i SSM-förordningen.

⁸⁰ Detta gemensamma ansvar brukar benämnas *common procedures*.

⁸¹ Artikel 14.1 i SSM-förordningen.

görs en kompletterande bedömning av den tillsynsmyndighet som mottagit anmälan, ECB och, eventuellt, annan berörd tillsynsmyndighet. Den kompletterande bedömningen syftar till att de berörda myndigheterna ska ha en gemensam bild av institutets affärsmodell och dess bärkraft.⁸² En motsvarande kompletterande bedömning görs också när det gäller bedömning om kvalificerade innehav (se nedan).

Om institutet uppfyller de krav som gäller i nationell rätt ska den nationella tillsynsmyndigheten ta fram ett utkast till beslut där den föreslår att ECB beviljar tillståndet. Beslutet anses vara antaget om inte ECB invänder mot utkastet inom högst 10 arbetsdagar. Det är sedan den nationella tillståndsmyndigheten som meddelar institutet att tillståndet beviljats.

Om ECB finner att ett institut inte uppfyller de krav som enligt nationell rätt ska vara uppfyllda för att bedriva bankverksamhet, kan tillståndet återkallas.⁸³ En nationell tillsynsmyndighet kan också föreslå ECB att ett tillstånd ska återkallas. ECB måste emellertid samråda med den nationella tillsynsmyndigheten innan beslut om att återkalla tillståndet fattas. Samrådet syftar till att lämna utrymme för den nationella tillsynsmyndigheten att vidta eventuella korrigerande åtgärder.

De nationella tillsynsmyndigheterna har, i vissa fall, ansvar för att rekonstruera ett institut. Om ett återkallande av tillstånd skulle försvåra en rekonstruktion, ska ECB avvakta under en period som båda myndigheterna gemensamt bestämmer. Skulle ECB anse att det att den nationella tillsynsmyndigheten inte har vidtagit tillräckliga eller ineffektiva åtgärder för att upprätthålla finansiell stabilitet ska beslutet om att återkalla ett tillstånd omedelbart börja gälla.

Bedömning av kvalificerade innehav

I likhet med begäran om tillstånd att bedriva bankverksamhet, ska anmälan om förvärv av och ökning av kvalificerade innehav ske till den nationella tillsynsmyndigheten i den deltagande medlemsstat som institutet är etablerat i.⁸⁴ Den nationella tillsynsmyndigheten ska bedöma det kvalificerade innehavet och meddela ECB sin bedömning och ett förslag till beslut om att

⁸² ECB (2014) Vägledning för banktillsyn, september 2014, s.28.

⁸³ Artikel 14.5 i SSM-förordningen.

⁸⁴ Artikel 15 i SSM-förordningen.

invända eller inte. ECB ska sedan fatta beslut på grundval av förslaget och de bedömningskriterier som finns i den relevanta EU-lagstiftningen.⁸⁵

1.7.3 Den löpande tillsynen

En viktig uppgift för ECB är att säkerställa att de betydande instituten uppfyller gällande regelverk och krav. Det dagliga tillsynsarbetet utförs av gemensamma tillsynsgrupper, s.k. *Joint Supervisory Teams* (JST). Det finns en sådan grupp för varje betydande institut. Varje grupp ansvarar för att genomföra de riktlinjer som ECB-rådet och Tillsynsnämnden utfärdar. De har också ansvar för att ge underlag till Tillsynsnämndens beslut.

Arbetet i tillsynsgrupperna utförs i enlighet med ett årligt tillsynsprogram.⁸⁶ Tillsynsprogrammet identifierar strategiska prioriteringar och fokusområden för tillsynen av de betydande instituten. Programmets utformning tar hänsyn till bl.a. risker och sårbarheter i det finansiella systemet, riktlinjer från andra tillsynsorgan på EU-nivå, främst den europeiska systemisknämnden (ESRB) och den europeiska bankmyndigheten (Eba),⁸⁷ samt erfarenheter och iakttagelser som gjorts i tillsynsarbetet. Det övergripande programmet ligger sedan till grund för (den årliga) tillsynsplaneringen för respektive institut.

Tillsynsgrupperna utför ett brett spektrum av uppgifter: regelbundna möten med tillsynsobjekten, analys av finansiell rapportering, riskanalyser, förbereda tillsynsbedömningar, göra ad hoc analyser, delta i utarbetandet av underlag för godkännande av tillstånd och utvärdera så kallade återhämtningsplaner (se avsnitt 1.8).

ECB:s metod för löpande uppföljning och utvärdering

ECB har utvecklat en gemensam metodik för att löpande bedöma institutens affärsmodeller, risker och interna styrning samt deras kapital- och likviditetsställning. Denna bedömning kallas *Supervisory Review and Evaluation Process* (SREP) och regleras i kapitaltäckningsdirektivet.⁸⁸ Motsvarande

⁸⁵ Artikel 15.3 i SSM-förordningen. Den tillämpliga lagstiftningen när det gäller dessa bedömningar är kapitaltäckningsdirektivet. De tre europeiska tillsynsmyndigheterna Eba, ESMA och EIOPA har utarbetat gemensamma riktlinjer https://esas-joint-committee.europa.eu/Publications/Guidelines/JC_QH_GLS_SV.pdf

⁸⁶ Supervisory Examination Program (SEP).

⁸⁷ Se avsnitt 1.2.3 om ESRB och Eba.

⁸⁸ Artikel 107.3 i kapitaltäckningsdirektivet.

process som Finansinspektionen använder benämns Översyns- och utvärderingsprocess (ÖUP).

Metodikens tre huvudsakliga delar är:⁸⁹

- Ett system för riskanalys,⁹⁰ som används för att utvärdera institutets risknivåer och riskkontroll.
- En omfattande bedömning av institutens egna processer för att bedöma kapitaltäckning⁹¹ respektive likviditetstäckning.⁹²
- En metod för att kvantifiera kapital- och likviditetställning för att kunna bedöma vilket behov av kapital och likviditet har givet utfallet av riskanalysen.

Med hjälp av den information som kommit fram, gör ECB en övergripande bedömning av institutets kapital- och likviditetsställning och förbereder ett beslut. Beslutet kan också innehålla en kvalitativ bedömning av åtgärder som behöver vidtas för att hantera brister i institutets riskhantering. SREP-bedömningen presenteras för institutet i fråga som har möjlighet att lämna (skriftliga) synpunkter till ECB. Tillsynsnämnden tar sedan fram ett utkast till tillsynsbeslut som föreläggs ECB-rådet. För institut som har dotterbolag i en medlemsstat som inte deltar i bankunionen, fattas beslutet gemensamt med berörda tillsynsmyndigheter.

Lämplighetskrav för styrelse och ledning

En del av tillsynsarbetet består i att bedöma om medlemmar i ett instituts styrelse och ledningsfunktion är lämpliga.⁹³ Personer som innehar styrelse- eller ledningsfunktioner i ett institut ska ha ett gott rykte och tillräckliga kunskaper och erfarenheter för att kunna utföra sitt arbete väl. Lämplighetsprövning ingår som en del i beslutet om att bevilja ett institut tillstånd att bedriva verksamhet.

Förändringar i ett betydande instituts styrelse och ledning ska anmälas till berörd nationell tillsynsmyndighet. Denna meddelar i sin tur den

⁸⁹ ECB (2014) Vägledning för banktillsyn, september 2014, s.21.

⁹⁰ Risk Assessment System (RAS).

⁹¹ Internal Capital Adequacy Assessment Process (ICAAP).

⁹² Internal Liquidity Adequacy Assessment Process (ILAAP).

⁹³ S.k. fit-and-properbedömning enligt kapitaltäckningsdirektivet.

gemensamma tillsynsgruppen och ECB:s avdelning för tillståndsprövning att en ansökan kommit in. Den nationella tillsynsmyndigheten, tillsynsgruppen och ECB:s avdelning för tillstånd gör sedan tillsammans en bedömning om ledningspersonen är lämplig. Bedömningen lämnas sedan till, i tur och ordning, Tillsynsnämnden och ECB-rådet för beslut.⁹⁴

Internna modeller för kapitaltäckning

Kapitaltäckningsregelverket ställer upp kapitalkrav som instituten måste följa. Kraven är formulerade som att ett institut ska hålla en viss mängd kapital i förhållande till sina riskvägda tillgångar. Riskvägningen innebär att olika tillgångsslag (t.ex. lån till bostäder eller till företag) har olika risknivåer. För att beräkna risknivåerna kan instituten använda en schablonmetod eller s.k. interna modeller. De interna modellerna baseras på institutens egna bedömning av sina motparters (t.ex. hushåll och företag) risker.

Enligt kapitaltäckningsdirektivet ska tillsynsmyndigheterna i EU dels godkänna användningen av interna modeller (eller större förändringar av dem), dels löpande granska modellerna inom ramen för det löpande tillsynsarbetet. ECB ansvarar, genom de gemensamma tillsynsgrupperna, för tillsynsuppgifterna kopplade till interna modeller för de betydande instituten. Tillsynsgrupperna tar fram ett utkast till beslut om att godkänna en intern modell. Utkastet skickas sedan till Tillsynsnämnden som i sin tur lämnar förslag till beslut till ECB-rådet. Förutom att de interna modellerna granskas som en del av den löpande tillsynen, ska de genomgå en fullödig översyn minst vart tredje år.⁹⁵ År 2017 inledde ECB, i samarbete med de nationella tillsynsmyndigheterna, ett flerårigt projekt (kallat TRIM) för att dels bedöma hur lämpliga de betydande institutens interna modeller är, dels hur instituten genomfört de regler som rör interna modeller på rätt sätt.⁹⁶

Inspektioner på plats

ECB utför, inom ramen för sitt tillsynsmandat, inspektioner på plats hos instituten.⁹⁷ Vid dessa inspektioner görs noggranna undersökningar om risker, riskhantering och -kultur, kvaliteten på olika poster i balansräkningen, intern styrning och kontroll samt regelefterlevnad.⁹⁸ Under 2018 har de

⁹⁴ ECB (2014) Vägledning för banktillsyn, september 2014, s.33.

⁹⁵ Ibid s.32–33.

⁹⁶ ECB:s årsrapport om tillsynsverksamheten 2018, mars 2019, s. 37.

⁹⁷ Artikel 12 i SSM-förordningen.

⁹⁸ ECB (2014) Vägledning för banktillsyn, s.33–34.

flesta inspektionerna gällt kreditrisker, operationella risker (inklusive IT) samt styr- och ledningsformer.⁹⁹

ECB har en särskild avdelning för inspektioner på plats med uppgift att planera inspektionerna på årlig basis. Hur omfattande inspektionerna ska vara och hur ofta de ska ske bedöms utifrån institutens egenskaper (dvs. risk, storlek, typ av verksamhet, svagheter som identifierats i tidigare tillsyn m.fl.). Inspektionerna utarbetas i samarbete med de nationella tillsynsmyndigheterna, som i de flesta fallen också leder inspektionerna.¹⁰⁰

ECB:s inspektioner på plats kan ha olika utformning. ECB kan göra en fullständig inspektion för ett institut, en avgränsad inspektion som avser en eller ett par områden (t.ex. typ av verksamhet och transaktioner) eller en tematisk (horisontell) inspektion som berör flera institut. Ett exempel på en tematisk inspektion är system för riskhantering. Tematiska inspektioner kan också förledas av att ECB identifierat potentiella hot mot den finansiella stabiliteten (t.ex. på grund av obalanser på en marknad eller inom vissa sektorer) eller att vissa riskfyllda beteenden har börjat sprida sig mellan banker.¹⁰¹

ECB kan bemyndiga andra tjänstemän än de som är anställda vid ECB att delta i inspektioner på plats. Sådana tjänstemän kan också utses av den nationella tillsynsmyndigheten.¹⁰² Deltagare i en inspektion på plats ska bistå ECB i arbetet och ha befogenheter att exempelvis granska räkenskaper och kräva in dokument.

1.7.4 En samstämmig tillsynspraxis

Ett av huvudskälen bakom bankunionens centraliserade banktillsyn är att få tillstånd enhetlig tillämpning av regler i enlighet med riktlinjer som exempelvis Eba tar fram, samt använda gemensamma arbetssätt och metoder. ECB ska emellertid ofta tillämpa nationell rätt som genomför EU-direktiv.¹⁰³

⁹⁹ ECB:s årsrapport om tillsynsverksamheten 2018, mars 2019.

¹⁰⁰ Vid utgången av 2018 hade 88 procent av inspektionerna letts av en nationell tillsynsmyndighet. ECB:s årsrapport om tillsynsverksamheten 2018, mars 2019.

¹⁰¹ Ibid.

¹⁰² Artikel 12.4 i SSM-förordningen.

¹⁰³ Se exempelvis artikel 4.3, 14.1, 15.1, 18.1 i SSM-förordningen.

ECB har utfärdat egna förordningar, riktlinjer och instruktioner när det gäller tillsynsmetodik och gemensamma standarder. Exempel på områden där ECB tagit fram riktlinjer i syfte att få ökad enhetlighet (även på nationell nivå) är: hur intervjuer i samband med ledningsprövning ska gå till, kriterier och procedurer för att bevilja tillstånd samt kriterier för bedömning av kvalificerade innehav.

I EU:s kapitaltäckningsregelverk finns det möjligheter för tillsynsmyndigheterna att göra undantag och välja olika alternativ. Denna möjlighet framgår även i SSM-förordningen.¹⁰⁴ Eftersom dessa nationella undantag och valmöjligheter (eng. *Options and National Discretions*, OND) försvårar en enhetlig tillämpning inom Tillsynsmekanismen har ECB antagit en förordning, en riktlinje och ett yttrande i syfte att begränsa OND:s.¹⁰⁵

ECB har tagit fram en gemensam tillsynsstrategi som en del av en gemensam tillsynsmanual. Strategin ger övergripande en vägledning för hur tillsynen inom Tillsynsmekanismen ska utföras (se Förklaringsruta ”En gemensam tillsynsstrategi”).

¹⁰⁴ Artikel 4.3 i SSM-förordningen.

¹⁰⁵ ECB:s förordning 2016/445, ECB:s riktlinje 2017/697, ECB:s yttrande 2017/10 samt ECB:s handbok om de alternativ och handlingsutrymme som ges inom unionsrätten.

Förklaringsruta En gemensam tillsynsstrategi

Tillsynen inom Tillsynsmekanismen vägleds av en gemensam tillsynsstrategi. Strategin avspeglar uppdelningen av banktillsynen mellan ECB och de nationella tillsynsmyndigheterna. Fokus ligger därmed på att tillsynen ska vara enhetlig inom Tillsynsmekanismen. Tillsynsstrategin tydliggör att tillsynen inom Tillsynsmekanismen ska vara oberoende, ha en hög integritet och att den ska vara underställd demokratiskt ansvarsutkrävande. ECB betonar, vidare, att tillsynen ska bidra till att minska skillnader mellan medlemsstaterna i enlighet med målen för den inre marknaden.

Tillsynen inom Tillsynsmekanismen ska präglas av proportionalitet och vara riskbaserad. En viss minsta nivå på omfattningen av tillsynen ska ske av de institut som står under ECB:s direkta tillsyn. Tillsynsåtgärder ska vidtas på ett tidigt stadium för att minimera förluster för bankernas långivare (inklusive insättarna). Befogenheter att, vid behov, vidta korrigerande åtgärder lyfts också fram.

I tillsynsstrategin betonar ECB att praxis, processer och metoder ska vara i enlighet med bästa praxis och kontinuerligt utvärderas och utvecklas.

Källa: ECB (2018). *SSM Supervisory Manual - European banking supervision: functioning of the SSM and supervisory approach*, March 2018.

1.7.5 Gränsöverskridande tillsyn och tillsynssamarbete

En bank som vill etablera sig inom EU måste söka tillstånd hos tillsynsmyndigheten i det land den har för avsikt att etablera sig i. När det gäller etablering i en medlemsstat i bankunionen är det, som redan nämnts, ECB som beviljar ett sådant tillstånd.

Om ett redan etablerat institut (inom EU) vill öppna en filial i någon annan medlemsstat inom EU¹⁰⁶ behövs emellertid inget tillstånd. Ett institut som är etablerad inom EU har rätt att öppna en filial i eller sälja finansiella tjänster en annan medlemsstat. Dessa rättigheter brukar benämnas *European Passport*. Rätten att etablera filialer och sälja finansiella tjänster inom EU gör att moderbanken inte behöver etablera dotterbolag med egna kapitalkrav och som är skattskyldiga i värdlandet. Dessa så kallade passregler tillsyfte att vara resurs- och tidsbesparande.

Godkännande av filial inom euroområdet

Ett betydande institut som vill etablera en filial i en annan deltagande medlemsstat, ska, trots passreglerna meddela den nationella tillsynsmyndigheten i den medlemsstat där huvudkontoret är beläget. Den nationella tillsynsmyndigheten meddelar sedan ECB att ett meddelande mottagits. ECB gör därefter en bedömning av institutets administrativa struktur mot bakgrund av den verksamhet som ska bedrivas i filialen. Om ECB inte fattar ett annat beslut kan det betydande institutet etablera filialen och påbörja verksamheten. Motsvarande förfarande gäller också om ett betydande institut i en deltagande medlemsstat vill etablera en filial i en medlemsstat som inte deltar i bankunionen.¹⁰⁷

Tillsynskollegier

För gränsöverskridande bankkoncerner inom EU finns s.k. tillsynskollegier.¹⁰⁸ Tillsynskollegierna är organ för samarbete, informationsutbyte och koordinering mellan berörda tillsynsmyndigheter. Genom arbetet i tillsynskollegierna ska berörda myndigheter få en bättre bild av risker och sårbarheter i den verksamhet som gränsöverskridande koncerner bedriver. Utifrån denna kunskap ska berörda myndigheter tillsammans identifiera och besluta i frågor som är relevanta ur ett tillsynsperspektiv. Tillsynskollegierna ska, exempelvis, gemensamt bestämma om en grupp har tillräckligt med kapital och likviditet samt godkänna interna modeller. ECB:s uppgifter inbegriper att i olika roller delta i tillsyn över gränsöverskridande koncerner beroende på var koncernen har sitt säte (Se Förklaringsruta ”ECB:s roll i tillsynskollegier”). Eba deltar vanligtvis som

¹⁰⁶ Regelverket kring etablering av kreditinstitut avser egentligen hela EEA (*European Economic Area*), dvs. förutom EU:s medlemsstater även Island, Lichtenstein och Norge.

¹⁰⁷ ECB:s tillsynsmanual 2018.

¹⁰⁸ Tillsynskollegierna regleras i artikel 116–118 i kapitaltäckningsdirektivet.

observatörer i tillsynskollegierna. Eba ska också ta fram tekniska standarder för hur tillsynskollegierna ska fungera och arbeta.¹⁰⁹

¹⁰⁹ Eba:s föregångare CEBS och Baselkommittén har utfärdat riktlinjer respektive principer för hur tillsynskollegierna ska arbeta. Eba övervakar också hur arbetet i tillsynskollegierna fungerar och ger årligen ut en rapport om detta.

Förklaringsruta ECB:s roll i tillsynskollegier

Inom Tillsynsmekanismen kan ECB ha följande roller i tillsynskollegier.

ECB är hemlandsmyndighet

Om ECB har ansvaret för tillsynen över en bankkoncern med säte i en deltagande medlemsstat och har gränsöverskridande verksamhet i andra deltagande medlemsstater och/eller i medlemsstater som inte deltar i bankunionen,¹ är ECB ordförande i kollegiet (s.k. samordnande tillsynsmyndighet). Nationella tillsynsmyndigheterna i de deltagande medlemsstaterna – såväl deltagande som de som inte deltar - där en enhet inom koncernen är etablerad deltar som observatörer. Det innebär att de nationella tillsynsmyndigheterna är med och bidrar till arbetet i tillsynskollegierna, men utan att ha rösträtt.

ECB är värdlandsmyndighet

ECB kan också vara värdlandsmyndighet för en betydande enhet (t.ex. en betydande filial) som ingår i en bankkoncern med säte i en deltagande medlemsstat som inte deltar i bankunionen. I detta fall är tillsynsmyndigheten i den deltagande medlemsstat² som inte deltar i bankunionen, som är hemlandsmyndighet och således ordförande i kollegiet. ECB deltar, vanligtvis tillsammans med de nationella tillsynsmyndigheterna i berörda deltagande medlemsstater, i kollegiets arbete men utan att ha rösträtt. Även tillsynsmyndigheter i andra deltagande medlemsstater som inte deltar i bankunionen kan ingå som observatörer i kollegiet.

Om en enhet inom en bankkoncern är mindre betydande är det den nationella tillsynsmyndigheten (inom SSM) som är hemlands- respektive värdlandsmyndighet).

¹ I detta fall benämns kollegierna Europakollegier. Även tillsynsmyndigheter för institut utanför EU kan vara medlemmar av tillsynskollegier. I detta fall benämns kollegierna Internationella kollegier.

² Kan även vara ett land utanför EU.

Samarbete med medlemsstater som inte deltar i bankunionen

För att underlätta tillsynsarbetet inom EU ska ECB och de nationella tillsynsmyndigheterna i medlemsstater som inte deltar i bankunionen ingå samförståndsavtal (eng. *Memorandum of Understanding*, MoU) som allmänt beskriver hur de ska samarbeta när det gäller tillsynen.¹¹⁰ ECB ska också ingå ett samarbetsavtal med den nationella tillsynsmyndigheten i varje medlemsstat som inte deltar i bankunionen där åtminstone ett globalt systemviktigt institut hör hemma.¹¹¹ SSM-förordningens inledande skältext anger att när ECB antar akter med stöd av den förordningen bör inte detta medföra rättigheter eller ålägg skyldigheter i dessa medlemsstater.¹¹²

1.8 Makrotillsyn

Ansvaret för makrotillsynen inom EU är delat mellan ECB, ESRB och de nationella myndigheter som givits ansvar för makrotillsyn i respektive medlemsstat. ESRB:s roll handlar i allt väsentligt om övervakning av systemriskerna och obalanser i medlemsstaterna samt att utfärda icke bindande varningar och rekommendationer (se vidare avsnitt 1.2.3). Huvudansvaret för att vidta makrotillsynsåtgärder ligger på den nationella nivån men ECB har givits befogenheter att vidta vissa makrotillsynsåtgärder.

ECB:s befogenheter när det gäller makrotillsyn är avgränsade till:

- medlemsstater inom bankunionen,
- åtgärder som är harmoniserade inom EU-regelverken (dvs. kapitaltäckningsdirektivet och förordningen se förklaringsruta om makrotillsynsåtgärder) samt
- att skärpa de krav som de nationella myndigheterna sätter.¹¹³

ECB:s befogenheter kan sägas vara asymmetriska i den meningen att ECB har rätt att skärpa nationellt satta krav och kräva att den nationella myndigheten aktiverar ett makrotillsynsvillkor. ECB har däremot ingen möjlighet att lätta på nationellt satta krav. ECB kan heller inte påföra

¹¹⁰ Artikel 3.1 i SSM-förordningen.

¹¹¹ Artikel 3.2 i SSM-förordningen.

¹¹² SSM-förordningens skäl 50.

¹¹³ Artikel 5.2 i SSM-förordningen.

systemriskbuffertar för banker som den nationella myndigheten inte klassat som inhemskt systemviktig.

Förklaringsruta Makrotillsynsåtgärder inom EU:s kapitaltäckningsregelverk

Den kontracykliska bufferten syftar till att öka motståndskraften i banksystemet i tider av kreditexpansion. Bufferten ska i normalfallet ligga i intervallet 0–2,5 procent av riskvägda tillgångar, men kan sättas högre om det finns skäl utifrån ett riskperspektiv.

Systemriskbufferten ska motverka och mildra strukturella systemrisker.

G-SII/O-SII-buffertarna¹ används för att skapa extra motståndskraft för globalt eller andra systemviktiga institut. Bufferten för globalt systemviktiga institut (G-SII) är obligatorisk. Buffertens storlek är 1–3,5 procent av riskvägda tillgångar. Bufferten för andra systemviktiga institut (O-SII) är frivillig och får sättas upp till 2 procent av riskvägda tillgångar.

Vissa andra åtgärder som enligt det s.k. **flexibilitetspaketet** (Artikel 458 i tillsynsförordningen) ger utrymme att hantera makrotillsynsrisker eller systemrisker på medlemsstatsnivå. Åtgärderna omfattas av en särskild procedur med implicit godkännande av rådet och kommissionen av åtgärder som ska vara motiverade. Bland annat är det svenska riskviktsgolvet för bolån numera infört med stöd i denna artikel.

Källa: ECB (2016), Macroprudential Bulletin, Issue 1/2016, March 2016.

Utöver de makrotillsynsverktyg som finns reglerade i kapitaltäckningsregelverket, tillämpar vissa medlemsstater även icke-harmoniserade makrotillsynsverktyg. Bolånetaket och amorteringskravet, som finns i Sverige, är två exempel på sådana verktyg. Dessa verktyg ligger helt utanför ECB:s makrotillsynsbefogenheter.

När Tillsynsmekanismen inrättades framhölls att ECB var särskilt lämpad att utföra tillsynsuppgifter med fokus på att skydda EU:s finansiella system. Som motiv framhölls dels att ECB har en omfattande expertis i frågor rörande makroekonomi och finansiell stabilitet, dels att centralbankerna i många medlemsstater redan var ansvariga för banktillsynen.¹¹⁴

¹¹⁴ SSM-förordningens skäl 13.

ECB-rådet och Tillsynsmyndigheten möts regelbundet inom ramen för ett gemensamt forum (*The Macroprudential Forum*) för att sammanföra erfarenheter från mikro- respektive makrotillsyn inom Tillsynsmekanismen. Inom ramen för det europeiska centralbankssystemets (ESCB) kommitté för finansiell stabilitet (*The Financial Stability Committee*, FSC) träffas företrädare på hög nivå för de nationella mikro- och makrotillsynsmyndigheterna. Kommittén diskuterar, på en teknisk nivå, risker för finansiell stabilitet och ger ECB-rådet råd om möjliga makrotillsynsåtgärder, inklusive att ta fram utkast till hur makrotillsynsverktyg kan aktiveras.¹¹⁵ (Se avsnitt 1.4.3 om beslutsfattande inom makrotillsyn).

1.9 Krisförebyggande och krishantering

ECB har, i sin tillsynsroll, en uppgift att förebygga bankkriser.¹¹⁶ De europeiska tillsynsmyndigheternas ansvar i det krisförebyggande arbetet regleras i det s.k. krishanteringsdirektivet. Regelverket består av tre pelare: planering för återhämtning som bankerna själva gör, de tidiga ingripandeåtgärder som tillsynsmyndigheterna har huvudansvaret för samt former för att hantera banker som hamnat i resolution (se PM SRM).

ECB:s ansvar i det krisförebyggande arbetet inbegriper:

- Bedöma bankernas s.k. återhämtningsplaner och, vid behov, beordra banker att vidta åtgärder för att underlätta återhämtning. Återhämtningsplanerna syftar, i korthet, till att bankerna ska ha identifierat möjliga åtgärder som kan vidtas för att undvika fallissemang. Exempel på sådana åtgärder är att avyttra delar av en bank eller kapitaltillskott från någon icke-offentlig aktör.
- Vid behov göra s.k. tidiga ingripanden. Tidiga ingripanden omfattar en rad olika åtgärder som tillsynsmyndigheterna kan vidta för att undvika att en bank blir insolvent. Exempel på tidiga ingripanden är att byta ut (hela eller delar av) en banks styrelse och ledning till förmån för en temporär förvaltare eller att sammankalla bankens långivare i syfte att få till stånd en skuldnedskrivning. Om ECB vidtar sådana åtgärder ska den gemensamma Resolutionsnämnden hållas informerad om åtgärderna. Om ECB gör ett tidigt ingripande utlöser det vissa befogenheter för Resolutionsnämnden.

¹¹⁵ ECB Macroprudential Bulletin, 1/2016, mars 2016.

¹¹⁶ Artikel 4.1 i) i SSM-förordningen. Resolutionsnämndens uppgifter framgår i SRM-förordningens artikel 13.

I praktiken är ECB:s roll i det krisförebyggande arbetet en form av krishantering utanför resolution. Om en bank skulle få problem, t.ex. med kapitaltäckning, extern finansiering eller att vissa specifika risker snabbt byggs upp, kommer ECB att öka sin övervakning av banken. Skulle bankens egna åtgärder visa sig vara otillräckliga, så att problemen kvarstår eller förvärras, kan ECB vidta olika åtgärder innan tidiga ingripanden eventuellt görs. Det kan exempelvis handla om en intensifierad dialog med ledning och styrelse, att vissa delar av bankens verksamhet begränsas eller att banken förbjuds att ge utdelning.

Vid sidan av de krisförebyggande befogenheterna är det ECB:s ansvar att förklara att en bank har fallerat eller är nära fallissemang¹¹⁷ (eng. *FOLTF*). Ett sådant beslut kan t.ex. grundas i att banken inte uppfyller lagstadgade kapitalkrav. Formerna för den fortsatta processen efter det att ECB fattat ett FOLTF-beslut regleras av SRM-förordningen (se PM SRM). Om ECB förklarar en bank för att ha fallerat eller vara nära att falla, är det Resolutionsnämndens uppgift att bedöma om det finns andra, privata lösningar som kan vidtas eller om resolution är den enda utvägen. Resolutionsnämnden ska också pröva om resolution ligger i allmänhetens intresse.

1.10 Förvaltningsrättsliga principer, rättssäkerhet, ansvarsutkrävande och öppenhet

Tillsynsmekanismen innehåller ett antal förfaranderegler som måste respekteras för att Tillsynsmekanismen ska fungera effektivt och med respekt för EU-rättsliga grundläggande principer. Redan i SSM-förordningens inledande skäl anges att ECB är inrättad för att vara en institution för hela unionen och att institutionen därmed är bunden av allmänna principer om rättssäkerhet och transparens.¹¹⁸

ECB har antagit etiska riktlinjer som gäller när nationella behöriga myndigheter i samarbete med ECB tillämpar det gemensamma tillsynsregelverket.¹¹⁹ Dessa riktlinjer har framförallt till syfte att förhindra intressekonflikter och missbruk av information. Därutöver antogs 2018 en

¹¹⁷ "Failed or likely to fail".

¹¹⁸ SSM-förordningens skäl 54.

¹¹⁹ ECB:s riktlinje (EU) 2015/856 av den 12 mars 2015 om principerna för det etiska ramverket för den gemensamma tillsynsmekanismen (SSM) (ECB/2015/12)
https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/legal/pdf/celex_32015o0012_sv_txt.pdf

uppförandekod som binder ECB-rådets och Tillsynsnämndens ledamöter.¹²⁰ Även personer som ersätter ledamöterna är bundna av uppförandekoden, Däremot är inte medföljande personer bundna av uppförandekoden men de ska underteckna en deklARATION.¹²¹ Uppförandekoden innebär att de som är bundna av den ska informera ECB:s etiska kommitté om de avlönade uppgifter de avser utföra under de tvåårsperiod som följer det datum då deras uppdrag avslutas. Dessa personer kan endast ta anställning vid ett kreditinstitut, oavsett storlek, först efter det att en tidsperiod på 1 år förlupit. Samma begränsning gäller anställning vid andra finansiella institut men med en tidsperiod på 6 månader. Ytterligare detaljerade regler gäller för ECB-rådets ledamöter.¹²²

Rätten att bli hörd riktar sig, enligt SSM-förordningen och ramförordningen, till parter som omfattas av ECB:s tillsyn.¹²³ Om ECB avser att fatta ett riktat tillsynsbeslut som kan påverka en parts rättigheter negativt ges den möjlighet att inkomma med synpunkter som är relevanta för ECB:s tillsynsbeslut. Denna möjlighet kan dock åsidosättas av ECB om det är nödvändigt att fatta beslut för att förhindra att det finansiella systemet lider väsentlig skada.

1.10.1 Ansvarsutkrävande och rapportering

Ansvarsutkrävande och rapportering är en viktig beståndsdel av Tillsynsmekanismen. ECB är ansvarig inför Europaparlamentet och rådet för genomförande av SSM-förordningen. Förordningen anger att ”ECB bör därför vara ansvarigt för hur dessa uppgifter utförs inför Europaparlamentet och rådet, som är institutioner med demokratisk legitimitet som företräder unionens befolkning och medlemsstaterna.”¹²⁴ Regleringen av ansvarsutkrävandet framgår dels i SSM-förordningen, dels i en överenskommelse mellan rådet och ECB respektive i ett interinstitutionellt avtal mellan ECB och Europaparlamentet.¹²⁵ Av överenskommelsen framgår det att ECB genom sin tillsynsbefogenhet ska bidra till finansiell stabilitet i

¹²⁰ ECB Code of conduct for High-level ECB officials December 2018. https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/en_single_code_conduct_for_high_level_ecb_officials_f_sign.pdf

¹²¹ Ibid.

¹²² Ibid.

¹²³ Artikel 22 i SSM-förordningen, artikel 31 i ramförordningen.

¹²⁴ Artikel 20 i SSM-förordningen.

¹²⁵ Artiklarna 20, 25, 29, 32–33 i SSM-förordningen samt Memorandum of understanding mellan rådet och ECB om förfarandesamarbete inom ramen för Tillsynsmekanismen.

hela unionen genom att använda sina befogenheter på ett effektivt och proportionerligt sätt. SSM-förordningen nämner dock även revisionsrätten som granskar effektiviteten i ECB:s förvaltning, inklusive ECB:s tillsynsuppgifter.¹²⁶

Europeiska unionens råd, eurogruppen och Europaparlamentet

I det löpande arbetet innebär reglerna om ansvarskrävande framförallt att ECB sänder utförliga årliga rapporter till rådet, Europaparlamentet och eurogruppen.

Tillsynsnämndens ordförande presenterar årsrapporten för eurogruppen. Därutöver diskuterar eurogruppen hur ECB verkställt sin tillsynsbefogenhet minst två gånger per år.¹²⁷ Vid dessa möten i eurogruppen deltar även representanter från de deltagande medlemsstater vars valuta inte är euron.¹²⁸ Eurogruppen har även rätt att få svar från ECB på de frågor som ställs, skriftligt eller muntligt. Det förefaller dock utifrån det samarbetsavtal som ingåtts mellan rådet och ECB att endast medlemsstater vars valuta är euro har rätt att ställa frågor samt att få dem besvarade i eurogruppen. Däremot har deltagande medlemsstater vars valuta inte är euron rätt att delta då svar presenteras muntligt samt att få ECB:s svar sig tillsända.¹²⁹

Sedan 2014 har Tillsynsnämndens ordförande deltagit vid ett antal informella eller ordinarie Ekofin-möten.¹³⁰

Rådet har liksom Europaparlamentet befogenhet att ta ett beslut om att entlediga ordförande och vice ordförande i Tillsynsnämnden för de fall villkoren för entledigande är uppfyllda enligt SSM-förordningen. Ett beslut om entledigande tas av rådet med kvalificerad majoritet, efter godkännande av Europaparlamentet.¹³¹

Europaparlamentet har genom ett interinstitutionellt avtal långtgående befogenheter att kontrollera ECB agerande i tillsynsfrågorna. Förutom att

¹²⁶ Artikel 20.7 i SSM-förordningen. Se Europeiska revisionsrättens rapport 29/2016 och 02/2018.

¹²⁷ Artikel 2.1 i ovan nämnt Memorandum of understanding. Under 2017 deltog ordförande vid 7 av eurogruppens möten, se kommissionens underlag inför framtagande av rapport om Tillsynsmekanismen, SWD(2017)336 11 oktober 2017.

¹²⁸ Artikel 2.2 ibid.

¹²⁹ Artikel 3 ibid.

¹³⁰ Bakomliggande rapport till kommissionens rapport om Tillsynsmekanismen, SWD (2017)336 slutgiltig, s.8 samt ECB:s årsrapport 2017, mars 2018, s.81.

¹³¹ Artikel 26.4 i SSM-förordningen.

Tillsynsnämndens ordförande deltar i ordinarie offentliga utfrågningar kan kompletterande ad-hoc diskussioner bjudas in till, dessa kan vara konfidentiella. ECB har antagit en praxis att återkoppla till de resolutioner¹³² Europaparlamentet avger i fråga om ECB:s tillsyn.¹³³ Enligt SSM-förordningen ska ECB lojalt samarbeta med de utredningar som Europaparlamentet gör som omfattas av bestämmelserna i EUF-fördraget.¹³⁴

Ansvarsutkrävande på nationell nivå

Även nationella parlament i deltagande medlemsstater kan enligt SSM-förordningen ställa krav på ECB:s ansvarsutkrävande. Dessa parlament får sig till tillsänt ECB:s årliga rapport som kan följas upp genom exempelvis att ECB skriftligen besvarar frågor om ECB:s arbetsuppgifter enligt SSM-förordningen.¹³⁵ De kan dessutom bjuda in Tillsynsnämndens ordförande för en diskussion om tillsynen av kreditinstitut i sin medlemsstat. Mellan åren 2014 och 2016 hördes ansvarig från Tillsynsmekanismen vid 6 tillfällen av utskott från nationella parlament och ECB har besvarat ett antal frågor från nationella parlament.¹³⁶

Det framgår tydligt i SSM-förordningen att regler om ECB:s ansvarsutkrävande inte påverkar de nationella behöriga myndigheternas ansvar inför nationella parlament i enlighet med nationell rätt. Dessutom framgår det av samma förordning att de förfaranden för ansvarsutkrävande som föreskrivs i nationell rätt även fortsättningsvis gäller när nationella myndigheter vidtar åtgärder enligt SSM-förordningen.¹³⁷ Däremot kan avgränsningen av vem som slutgiltigt är ansvarig för ett beslut vara svårt att avgöra för de fall tillämplig lagstiftning inte är helt tydlig. Exempelvis skulle ECB:s beslutsunderlag kunna bestå av den nationell tillsynsmyndighetens tolkning av gällande nationell rätt. Om ett EU-direktiv ger visst skön i genomförande kan det föreligga olika tolkningar av den tillämpliga regeln.

¹³² Europaparlamentets olika utskott kan avge resolutioner om kommissionens förslag.

¹³³ För ett exempel, se denna länk:
https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssm.feedback_ar2018~2c2b6c738c.en.pdf

¹³⁴ Enligt artikel 226 i EUF-fördraget kan Europaparlamentet tillsätta en undersökningskommitté för att undersöka påstådda överträdelse eller missförhållanden vid tillämpning av unionsrätten. Del III i det interinstitutionella avtalet mellan ECB och Europaparlamentet om det praktiska genomförandet av demokratiskt ansvarsutkrävande och tillsyn av utövande av de uppgifter som ECB tilldelats inom ramen för den gemensamma tillsynsmekanismen.

¹³⁵ Artikel 21 i SSM-förordningen.

¹³⁶ Bakomliggande rapport till kommissionens rapport om Tillsynsmekanismen, SWD(2017)336 slutgiltig, s.8 samt ECB:s årsrapport 2017, mars 2018, s.82.

¹³⁷ Artikel 21.4 i SSM-förordningen samt skäl 56. Detta avser uppgifter som inte tilldelats ECB utan som ligger kvar på nationell nivå, se artikel 6.6 i SSM-förordningen.

SSM-förordningen innebär att nationella parlament oavsett deltagande i bankunionen kan tillämpa gängse förfaranden för ansvarsutkrävande.

1.10.2 Möjlighet att överklaga beslut

EU-domstolen är behörig domstol för att väcka talan mot ECB-rådets beslut. EUF-fördragets artiklar är tillämpliga vilket innebär att alla EU-medlemsstaterna, unionens institutioner, samt alla fysiska och juridiska personer får väcka talan om ogiltigförklaring av ett beslut antaget av ECB.

Även i det fall en klagande anser att ECB borde antagit en akt men underlåtit att göra det kan en s.k. passivitetstalan väckas vid EU-domstolen. Alla EU-myndigheter och institutioner är skyldiga att följa EU-domstolens domar. Innan ett mål tas till EU-domstolen finns det genom omprövningsnämnden en möjlighet för en berörd fysisk eller juridisk person, att under vissa omständigheter, begära att ECB omprövar ett beslut. Detta redogörs för nedan.

ECB:s beslut kan prövas av omprövningsnämnden

ECB:s administrativa omprövningsnämnd¹³⁸ kan ompröva de beslut som fattas av ECB när den utövar sina tillsynsbefogenheter enligt SSM-förordningen. Endast fysiska eller juridiska personer kan begära omprövning av ett ECB-beslut som riktas till den personen eller som direkt och personligen¹³⁹ berör dem. Omprövningen är begränsad till processrättslig och materiell överrensstämelse med förordningen och måste lämnas in inom en månad efter det att det ifrågasatta beslutet meddelats. En muntlig förhandling kan äga rum i den omtvistade frågan och vittnen och experter kan kallas till förhandlingen.

Omprövningsnämnden agerar oberoende i förhållande till Tillsynsnämnden och ECB-rådet. Nämnden ska avge ett yttrande i ärendet senast 2 månader efter att det mottogs. Beslutsregeln är att en majoritet bestående av minst tre av dess fem ledamöter ska stödja ett förslag för att de

¹³⁸ Eng. Administrative Board of review. Av ECB:s årsrapport 2018, mars 2019, framgår det att nämnden prövat 4 ärenden 2018 varav 3 bekräftade det ursprungliga beslutet. Under 2017 prövades 4 ärende vilka alla bekräftade det ursprungliga beslutet. Under 2016 prövades 8 ärenden, vid två tillfällen ändrade ECB-rådet sitt beslut i enlighet med omprövningsnämnden yttrande.

¹³⁹ Att vara "direkt och personligt berörd" är ett EU-rättsligt koncept utvecklat av EU-domstolen. Det används för att slå fast vilka som har talerätt vid EU-domstolens olika instanser. Se exempelvis artikel 263, fjärde stycket i EUF-fördraget: "Alla fysiska eller juridiska personer får på de villkor som anges i första och andra styckena väcka talan mot en akt riktad till dem eller som direkt och personligen berör dem samt mot en regleringsakt som direkt berör de och som inte medför genomförandeåtgärder."

ska antas. Det är sedan Tillsynsnämnden som utformar ett nytt utkast till beslut som läggs fram till ECB-rådet. Det nya beslutet anses antaget om inte ECB-rådet motsätter sig detta inom en viss period.

Nämnden har hittills granskat 4–8 ärenden per år. De beslut som hänskjutits till nämnden har rört bolagsstyrning, efterlevnad av tillsynskrav, indragna av ett tillstånd och administrativa sanktioner.¹⁴⁰ Omprövningen har framförallt behandlat förfarandefrågor om korrekt framställning av fakta, tillräckliga grunder i beslutsmotiveringen och efterlevnad av proportionalitetsprincipen.

1.10.3 Överträdelser av EU-rätten

EU-domstolen är den instans som har befogenhet att slutgiltigt uttala sig om en medlemsstats genomförande och tillämpning av EU-rätten eller en EU-institutions felaktiga tillämpning av reglerna. Det finns för närvarande ett antal anhängiggjorda eller avgjorda mål vid EU-domstolen och dess underinstans Tribunalen som rör de rättsakter som tillämpas i Tillsynsmekanismen.¹⁴¹ ECB har en övergripande uppgift att se till att det finns möjlighet att rapportera om berörda marknadsaktörers (t.ex. banker) eller nationella behöriga myndigheters överträdelser av tillämpliga lagstiftningsakter. Det har därför upprättats en mekanism som möjliggör för vem som helst att anmäla en möjlig överträdelse. Administrativa sanktioner, viten och till sist en oberoende utredningsenhet utgör de instrument som ECB förfogar för att följa upp påstådda överträdelser av det direkt tillämpliga regelverket¹⁴² vad gäller institut under tillsyn.

Sanktioner och viten

ECB har befogenhet att besluta om administrativa sanktioner mot de institut som har sitt huvudkontor i en medlemsstat i euroområdet och som står under tillsyn.¹⁴³ Sanktionsmöjligheten ska användas då den berörda enheten uppsåtligt eller av oaktsamhet bryter mot regler i tillämplig EU-rätt. Ett exempel på en sanktion är att tillståndet dras tillbaka för den berörda enheten eller att en sanktionsavgift tas ut. ECB har enligt SSM-förordningen möjlighet att ålägga administrativa sanktionsavgifter på upp till två gånger

¹⁴⁰ ECB:s årsrapport 2017, mars 2018, s.90.

¹⁴¹ Exempelvis dom i mål T-122/15 den 13 december 2017 och anhängiggjort mål C-219/17.

¹⁴² EU-förordningar, ECB-förordningen eller ECB-beslut.

¹⁴³ Artikel 18 i SSM-förordningen och artikel 122, 124 i ramförordningen.

beloppet för den vinst som har erhållits av de förluster som har undvikits genom överträdelsen.¹⁴⁴

För det fall en enhet inte följer den antagna ECB-akten har ECB även befogenhet att förelägga vite.¹⁴⁵ Vitet beräknas för varje dag om överträdelsen pågår fram till dess att den berörda enheten följer ECB-akten i fråga. ECB:s direkta sanktionsbefogenhet är begränsad till enheter under tillsyn som har sitt huvudkontor i en medlemsstat som har euron som valuta. Det beror på att den bakomliggande rådsförordningen som styr ECB:s övergripande sanktionsbefogenhet definierar deltagande medlemsstat som en som antagit den gemensamma valutan.¹⁴⁶

För de institut och företag som faller under de nationella behöriga myndigheternas befogenhet kan ECB begära att den nationella myndigheten inleder ett förfarande som leder till att den nationella myndigheten utfärdar sanktioner mot bakgrund av tillämplig EU-lagstiftning eller nationell lagstiftning.¹⁴⁷ Detta förfarande gäller även för alla institut i de medlemsstater som inte har euron som valuta och som upprättar ett nära samarbete med ECB.

Det är framförallt kapitaltäckningsdirektivet som reglerar möjligheten för alla behöriga tillsynsmyndigheter att vid överträdelser av tillsynsförordningen och kapitaltäckningsdirektivet vidta administrativa sanktioner. Dessa lagstiftningsakter som redan idag binder alla EU:s medlemsstater gör det dock möjligt för medlemsstaterna att införa strängare regler än vad som följer av direktivet.

Efter att ECB-rådet fattat sanktionsbeslut kan dessa beslut överklagas inför EU-domstolen. ECB offentliggör sina beslut om administrativa sanktioner förutom i vissa undantagsfall.¹⁴⁸

¹⁴⁴ Artikel 18.1 i SSM-förordningen.

¹⁴⁵ Artikel 129 i ramförordningen.

¹⁴⁶ Rådets förordning nr 2532/98 av den 23 november 1998 om Europeiska centralbankens befogenhet att förelägga sanktioner, se även artikel 124 i ramförordningen

¹⁴⁷ Artikel 18 i SSM-förordningen och artikel 124 i ramförordningen. Se även rådets förordning nr 2532/98 ovan.

¹⁴⁸ Artikel 132 i ramförordningen.

1.10.4 Öppenhet och tillgång till handlingar

För att säkerställa berörda instituts rätt till försvar under ECB:s tillsynsförfarande har de som utgångspunkt rätt till att få tillgång till den ECB-akt som berör dem, förutom den del som gäller konfidentiell information. Rätten att få del av akten kan även inskränkas då andra juridiska eller fysiska personer kan ha ett intresse av att dess affärshemligheter skyddas. Så snart en nationell behörig myndighet mottager en begäran om tillgång till handlingar som rör tillgång till akter i samband med ECB:s tillsynsförfarande ska denna överlämnas till ECB.¹⁴⁹ För att ECB och behöriga nationella myndigheter ska kunna utföra sina uppgifter ges ECB rätt att inom unionsrättens ram utbyta information med nationella myndigheter. Samtidigt gäller ECB-stadgans generella artikel 37 som anger ett krav på tystnadsplikt för alla verksamma inom ECB, även efter att de lämnat sina tjänster eller uppdrag.

ECB har antagit ett beslut som riktar sig till nationella behöriga myndigheter om allmänhetens tillgång till dess handlingar,¹⁵⁰ EU:s allmänna förordning om allmänhetens tillgång till dokument är däremot inte tillämplig. Det innebär att när en nationell behöriga myndigheter (i deltagande medlemsstater) mottar en begäran om tillgång till en av ECB:s handlingar ska ECB höras om hur omfattande tillgången till handlingen ska vara. Detta gäller dock inte i de fall då det är uppenbart att handlingen ska (eller inte ska) lämnas ut.

ECB:s arbetsordning anger att som utgångspunkt är dokument som upprättas eller innehas av ECB belagda med sekretess och ska därmed hanteras enligt de interna reglerna om tystnadsplikt, informationshantering och konfidentiell information. Efter en tidsperiod på 30 år ska dokumenten vara fritt tillgängliga såvida inte ECB:s beslutande organ beslutar annorlunda.¹⁵¹

Möten som sker i ECB:s beslutande organ och i kommittéer och grupper tillsatta av dem, inklusive Tillsynsnämnden, dess styrkommitté och dess understrukturer ska vara hemliga om inte ECB-rådet bemyndigar ordföranden att offentliggöra resultatet av överläggningarna. Det kan

¹⁴⁹ Artikel 32 i ramförordningen.

¹⁵⁰ Beslut 2015/811 av den 27 mars 2015 om allmänhetens tillgång till ECB-dokument som innehas av nationella behöriga myndigheter. Detta beslut grundar sig på ECB-beslutet 2004/3 om allmänhetens tillgång till ECB:s handlingar.

¹⁵¹ Artikel 23 i ECB:s arbetsordning.

slutligen noteras att de personer som deltar som observatörer vid möten inom ramen för Tillsynsmekanismen inte har tillgång till konfidentiell information om enskilda institut.¹⁵²

1.10.5 Språk

EU har för närvarande 24 officiella språk. De dokument som översänds till ECB av en juridisk eller fysisk person som är föremål för ECB:s tillsynsbefogenhet kan vara författade på något av dessa språk.¹⁵³ ECB kan tillsammans med det kreditinstitut som står under dess tillsyn¹⁵⁴ komma överens om att använda ett av EU:s officiella språk i sin skriftliga kommunikation. Denna överenskommelse är inte bindande för en eventuell muntlig utfrågning som kan efterfölja en skriftlig kommunikation. De språkregler som gäller för förfaranden inom ECB:s tillsynsbefogenhet gäller för alla deltagande medlemsstater, vare sig de deltar genom ett nära samarbete eller ej.¹⁵⁵

1.11 Deltagande i Tillsynsmekanismen

Enligt SSM-förordningen är alla EU:s medlemsstater vars valuta är euro deltagande medlemsstater. Övriga EU-medlemsstater definieras som en deltagande medlemsstat efter att de ingått ett samförståndsavtal om ett s.k. nära samarbete.¹⁵⁶ Det är dock värt att notera att Tillsynsmekanismens primära rättsakter, SSM-förordningen och ramförordningen, förhandlats och antagits av rådet i sin helhet och att de har rättsliga grunder som innebär att rättsreglerna omfattar alla EU:s medlemsstater. SSM-förordningen innehåller istället en särskild utformning av definitionen av vilka medlemsstater som obligatoriskt deltar. Det är en unik lagstiftningsmetod som möjliggjorde

¹⁵² Artikel 23a i ECB:s arbetsordning.

¹⁵³ Rådets förordning nr 1. EGT P 17, 6.10.1958, s. 385. EU:s officiella språk är för närvarande; bulgariska, danska, engelska, estniska, finska, franska, grekiska, iriska, italienska, kroatiska, lettiska, litauiska, maltesiska, nederländska, polska, portugisiska, rumänska, slovakiska, slovenska, spanska, svenska, tjeckiska, tyska och ungerska. För ytterligare information om EU:s språkregler se den officiella hemsidan. https://europa.eu/european-union/abouteuropa/language-policy_sv

¹⁵⁴ Eller med annan juridisk eller fysisk person som omfattas av ECB:s tillsyn.

¹⁵⁵ Artikel 109 och 23 i ramförordningen.

¹⁵⁶ Artikel 2 i SSM-förordningen.

aktivt deltagande i lagstiftningsförfarandet även för medlemsstater utanför euro-samarbetet.¹⁵⁷

1.11.1 Frivilligt deltagande för medlemsstater som inte deltar i bankunionen - nära samarbete

De av EU:s medlemsstater som inte har euron som valuta kan genom ett aktivt handlande delta i Tillsynsmekanismen SSM (och därmed också i resolutionsmekanismen SRM).¹⁵⁸ SSM-förordningen tillsammans med ett ECB-beslut anger formerna för hur ECB och en medlemsstat som inte har euron som valuta kan ingå ett nära samarbete. För att få till stånd ett sådant ska den berörda medlemsstaten underrätta övriga medlemsstater, kommissionen, ECB och Eba om sin begäran. ECB är den institution som antar beslutet om det nära samarbetet.¹⁵⁹

Genom det nära samarbetet förbinder sig medlemsstaten att säkerställa att dess behöriga myndighet eller nationellt utsedda myndighet kommer följa de riktlinjer som ECB utfärdar och beaktar de framställningar som ECB gör. Information ska även tillhandahållas ECB om de institut under tillsyn som är etablerade i den berörda medlemsstaten. Medlemsstaterna förbinder sig även att anta lagstiftning som säkerställer att dess nationella behöriga myndighet vidtar de åtgärder som ECB har befogenhet att begära enligt SSM-förordningen.¹⁶⁰ För det fall ECB gör bedömningen att en medlemsstat inte uppfyller kriterierna kan en begäran om nära samarbete avslås.¹⁶¹

1.11.2 Avsluta ett nära samarbete

Skulle en medlemsstat vilja avsluta ett nära samarbete, är det möjligt först tre år efter det att beslutet tagits att inleda samarbetet. ECB antar i så fall ett beslut om att avsluta samarbetet inom en period på högst tre månader. En

¹⁵⁷ Med detta avses att rättsakterna som utgångspunkt förhandlats av alla EU:s medlemsstater eftersom de har en rättslig grund som utgår från allmän tillämpning, till skillnad från rättsakter vars tillämpning är begränsad till euroländerna, t.ex. med artikel 136 EUF-fördraget som rättslig grund.

¹⁵⁸ Se vidare PM SRM.

¹⁵⁹ Artikel 7 i SSM-förordningen samt ECB:s beslut av den 31 januari 2014 om nära samarbete med nationella behöriga myndigheter i deltagande medlemsstater som inte har euron som valuta. Beslut om nära samarbete publiceras i Europeiska unionens officiella tidning.

¹⁶⁰ Art. 7.2 C jämfört med artikel 7.4 och 7.1 i SSM-förordningen.

¹⁶¹ Artikel 5 ECB:s beslut av den 31 januari 2014 om nära samarbete med nationella behöriga myndigheter i deltagande medlemsstater som inte har euron som valuta.

medlemsstat som avslutar ett nära samarbete får inte inleda ett nytt förrän tidigast tre år efter att det tidigare samarbetet avslutats.¹⁶²

En medlemsstat som har ingått ett nära samarbete har även möjlighet att motsätta sig ett beslut från ECB. Ett sådant agerande kan få till konsekvens att ECB beslutar att tillfälligt avbryta eller avslutar samarbetet.

Mer precist rör det sig om en situation när Tillsynsnämnden föreslagit ett utkast till beslut som sedan ECB invänder mot (alternativt föreslår en ändring av). Denna ordning förklaras av att ECB i tillsynsfrågor godkänner eller förkastar nämndens förslag; det föreskrivs alltså inget förfarande för uttryckligt godkännande. En deltagande medlemsstat har möjlighet att motsätta sig en invändning från ECB.

ECB har 30 dagar på sig att kommentera medlemsstatens agerande samt bekräfta eller dra tillbaka sin invändning mot det ursprungliga beslutet. Om ECB bekräftar det ursprungliga beslutet kan en deltagande medlemsstat som inte har euron som valuta meddela ECB att den inte kommer vara bunden av det kommande beslutet.¹⁶³

Om en deltagande medlemsstat som inte har euron som valuta motsätter sig ett utkast till beslut från Tillsynsnämnden måste ECB redan inom 5 arbetsdagar förklara sitt beslut. Den berörda medlemsstaten har i en sådan situation rätt att med omedelbar verkan begära att avsluta det nära samarbetet.¹⁶⁴ Ett nära samarbete upphör den dag medlemsstatens undantag från införandet av euron enligt EUF-fördraget upphör att gälla eftersom deltagande i eurosamarbetet innebär att deltagande i Tillsynsmekanismen är obligatoriskt.

1.12 Resurser och finansiering

Avgiftsfinansiering¹⁶⁵

ECB:s utgifter för tillsyn finansieras med årliga avgifter som tas ut av

¹⁶² Tidpunkten beräknas utifrån det datum beslutet publicerades i Europeiska unionens officiella tidning. Artikel 7.9 i SSM-förordningen.

¹⁶³ Artikel 7.7 i SSM-förordningen.

¹⁶⁴ Artikel 7.8 i SSM-förordningen.

¹⁶⁵ Regler för avgiftsuttag regleras dels i SSM-förordningen (Artikel 30), dels i en särskild förordning som ECB-rådet antagit (Europeiska centralbankens förordning (EU) nr 1163/2014, av den 22 oktober 2014.

- I. kreditinstitut som har etablerats i de deltagande medlemsstaterna och
- II. filialer i en deltagande medlemsstat till ett kreditinstitut som är etablerat i en medlemsstat som inte deltar i bankunionen.¹⁶⁶

Avgifterna ska inte överstiga de utgifter som hör samman med dessa uppgifter. ECB får begära förskottsbetalning av den årliga tillsynsavgiften som i så fall ska grundas på en rimlig uppskattning. ECB ska kontakta den nationella tillsynsmyndigheten innan beslut fattas om den slutliga avgiftsnivån för att garantera att tillsynen är kostnadseffektiv och rimlig. ECB ska meddela kreditinstituten och filialerna grunden för beräkningen av den årliga tillsynsavgiften.

ECB:s rätt att ta ut avgifter ska inte påverka de nationella behöriga myndigheternas rätt att ta ut avgifter i enlighet med nationell rätt och för tillsynsuppgifter inom ramen för SSM men som inte tilldelats ECB.

Avgiftens storlek

De totala, årliga kostnaderna, enligt den godkända budgeten (se nedan) som ska finansieras med avgifter beräknas separat för betydande institut (och grupper) som står under ECB:s direkta tillsyn och mindre betydande institut (och grupper) som står under indirekt tillsyn.¹⁶⁷ Fördelningen av kostnaderna ska göras utifrån fördelningen för de relevanta tillsynsfunktioner som är kopplade till den direkta respektive indirekta tillsynen.

Den årliga tillsynsavgiften har en fast och en variabel del. För betydande institut är den fasta avgiften 10 procent av de totala kostnaderna för den direkta tillsynen. Den fasta avgiften delas lika mellan samtliga betydande institut. Betydande institut vars tillgångar uppgår till högst 10 miljarder euro betalar halva avgiften. Den fasta avgiften för mindre betydande institut uppgår till 10 procent av de totala kostnaderna för den indirekta tillsynen och fördelas lika mellan berörda institut. Inget institut betalar mindre än den fasta avgiften.

Den variabla avgiften utgörs av skillnaden mellan (summan av) intäkterna från de fasta avgifterna och de totala kostnaderna för respektive kategori.

¹⁶⁶ ECB erhåller även intäkter från administrativa sanktioner. Intäkterna från dessa påverkar inte avgiftsuttaget utan räknas som inkomster i ECB:s generella resultaträkning.

¹⁶⁷ Det belopp som ska finansieras med avgifter minskas med eventuellt överskott från föregående år.

Varje institut betalar en del av det återstående beloppet utifrån institutets betydelse och riskprofil.¹⁶⁸

Budget

Budgeten beslutas av ECB-rådet på rekommendation av direktionen och efter samråd med Tillsynsnämndens ordförande och vice ordförande (när det gäller budgeten för tillsynsuppgifterna).¹⁶⁹ ECB måste kunna särredovisa utgifterna för tillsynen från ECB:s andra uppgifter. Enligt SSM-förordningen ska ECB årligen rapportera till Europaparlamentet, rådet, kommissionen och eurogruppen om genomförandet av tillsynsuppdraget. I den rapporten ska ECB i detalj redogöra för budgeten för tillsynsuppgifterna.

¹⁶⁸ Institutets betydelse mäts som totala tillgångar. Institutets riskprofil mäts genom dess totala riskexponering. För en betalande filial bedöms den totala riskexponeringen vara noll.

¹⁶⁹ Artikel 15 i ECB:s arbetsordning, se även artikel 20, 26.2 och 29 i SSM-förordningen.