



Utrikesdepartementet  
103 39 Stockholm

---

DNR 2003-1164-DIR

**Yttrande över departementsskrivelse 2003:36 "Europeiska konventet om EU:s framtid: resultat och utgångspunkter inför nästa regeringskonferens"** 2003-09-01

## 1 Inledning

Riksbanken har beretts tillfälle att yttra sig om ovanstående skrivelse och inriktar sig i det följande på sådana aspekter som banken finner vara relevanta för uppfyllandet av dess uppdrag, antingen Sverige fortsatt står utanför valutaunionen eller går med och Riksbanken fullt ut omfattas av bestämmelserna i stadgan för Europeiska centralbankssystemet.

## 2 Riksbankens synpunkter

### 2.1 Övergripande syn på ramarna för det ekonomiska och monetära samarbetet

Riksbanken anser att det är bra att konventets textförslag i avdelning III, kapitel II<sup>1</sup> inte inför några avgörande förskjutningar i upplägget för den ekonomiska och monetära politiken i förhållande till hur det ser ut i dagens fördrag. Ramverket har i princip fungerat väl och verkat för att uppfylla sina syften och bidra till att förverkliga unionens övergripande mål. Prisstabilitet är ett välförankrat mål för penningpolitiken. Regelverken för att åstadkomma långsiktig hållbarhet i de offentliga finanserna i EU och för att samordna medlemsstaternas ekonomiska politik bidrar till att understödja denna inriktning. Den praktiska tillämpningen av de olika procedurer som föreskrivs i dessa regelverk utvecklas ständigt utefter de erfarenheter som har gjorts.

Genom konventets förslag ges enligt Riksbankens mening en god bas för att fortsätta att tillämpa de grundläggande principerna för den ekonomiska politiken och att vidareutveckla ramverket för det ekonomiska och monetära samarbetet. Riksbanken välkomnar också att konventet i sitt förslag bekräftar den rådande institutionella strukturen för samarbetet mellan de nationella centralbankerna och ECB.

---

<sup>1</sup> De referenser till kapitel, artikelnummer etc. som ges i texten hänvisar till konventets förslag daterat 18 juli 2003.

## 2.2 Samordning av den ekonomiska politiken

En väl fungerande samordning av medlemsstaternas ekonomiska politik underlättar genomförandet av penningpolitiken och dess möjligheter att upprätthålla prisstabilitet.

Konventets förslag medför ett antal förändringar när det gäller beslutsfattandet för den ekonomisk-politiska samordningen. Konventet har bl.a. lagt vissa förslag som stärker kommissionens roll som övervakare, t.ex. genom att tilldela kommissionen en rätt att ensam ge länder varningar när den förda ekonomiska politiken i något land inte följer de överenskomna riktlinjerna eller stabilitets- och konvergensprogrammen (III-71.4). Konventet föreslår även att när rådet identifierar ett alltför stort underskott i de offentliga finanserna i någon medlemsstat (III-76.6) så skall detta ske på basis av ett *förslag* i stället för som hittills en *rekommendation* från kommissionen. Eftersom det krävs enhällighet i rådet för att ändra ett kommissionsförslag, stärker detta indirekt kommissionens roll som övervakare.

Riksbanken bedömer att en stärkt oberoende övervakningsroll för kommissionen kan leda till en effektivitetsvinst genom att förbättra möjligheterna att uppmärksamma avvikelser på ett tidigt stadium och att korrigerande åtgärder således kan sättas in innan avvikelserna blivit alltför stora. En sådan förstärkning av kommissionens roll kan också göra det lättare att tillämpa en strikt övervakning av alla medlemsländer på ett enhetligt sätt. Riksbanken välkomnar därför de föreslagna ändringarna i denna del.

Däremot är Riksbanken inte övertygad om att den ekonomiska politiken förbättras genom konventets förslag (i III-76.6) att rådets rekommendationer till en medlemsstat som konstaterats ha ett alltför stort underskott skall baseras på förslag – och inte rekommendation – från kommissionen. Riksbanken anser det viktigt att rådet behåller det politiska ansvaret för att rekommendera åtgärder till enskilda medlemsstater. Riksbanken vill också betona vikten av att den medlemsstat som har problem också blir delaktig i beslutet av de åtgärder som rekommenderas för att underlätta acceptansen och främja genomförandet av åtgärderna i hemlandet. Den berörda medlemsstaten bör därför, enligt Riksbankens mening, fortsatt ha rätt att delta i rådets omröstning om rekommendation om åtgärder. Denna ståndpunkt gäller såväl konventets förslag beträffande åtgärder av länder som fått en "tidig varning" (III-71.4) som länder som konstaterats ha alltför stort underskott (III-76.6).

I artikel III-88 ges de länder som är med i euroområdet rätt att gå längre i sin ekonomisk-politiska samordning under bivillkoret att en sådan ytterligare samordning fortfarande är förenlig med de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken (artikel III-71). Artikel 88 ger också rätt att förstärka budgetövervakningen av euroländerna. Riksbanken har förståelse för att de länder som är med i euroområdet kan ha särskilda behov av samordning. Samtidigt vill Riksbanken peka på att både de allmänna riktlinjerna och övervakningen av de offentliga finanserna inom ramen för proceduren om alltför stora underskott har till syfte att värna om gemensamma mål för den ekonomiska politiken i EU i dess helhet. Det är därför av vikt att dessa samordningsprocedurer behåller sin gemensamma karaktär.

Artikel III-88 kan leda till att euroländerna koncentrerar sig på de euroområdesspecifika rekommendationerna och ägnar mindre uppmärksamhet åt dem som följer av det EU-gemensamma regelverket. Detta skulle kunna urholka effektiviteten i den ekonomisk-politiska samordningen gentemot medlemsstater utanför euroområdet och negativt påverka betingelserna för de nationella centralbankernas penningpolitik i dessa länder. Enligt Riksbankens mening kan det finnas anledning för regeringskonferensen att överväga en tydligare avgränsning mellan III-88 och III-71 resp. III-76 så att regelverket för EU-länderna sammantagna inte riskerar att urholkas.

I konventets arbete har det tidigare förts fram önskemål från euroländernas finansministrar om att enbart euroländer skulle få rösta om de allmänna riktlinjer som riktas till de enskilda euroländerna (under III-71.4) och identifieringen av alltför stora underskott i euroländerna

(under III-76.6-8). Om så skedde skulle en asymmetri införas i det att euroländerna skulle få rösta om den ekonomiska politiken i länder med undantag medan länder med undantag inte skulle få samma rätt när det gäller länder i euroområdet. Riksbanken anser att det inte det inte kan anföras några ekonomiska motiv för en sådan asymmetrisk beslutsordning i dessa fall och befarar att det ytterligare skulle urholka effektiviteten i det övergripande EU-regelverket.

### 2.3 *Finansiell lagstiftning*

Enligt riksbankslagen har Riksbanken till uppgift inte bara att upprätthålla ett fast penningvärde utan även att främja ett säkert och effektivt betalningsväsende. Inom ramen för denna funktion övervakar Riksbanken stabiliteten i det finansiella systemet. Även ECBS har motsvarande uppgift att främja ett väl fungerande betalningssystem, men Riksbanken skulle i allt väsentligt behålla sin övervakningsfunktion inom Sverige även vid ett eventuellt svenskt deltagande i valutaunionen. Betingelserna för finansiell verksamhet är i hög grad styrda av det offentliga regelverket, och Riksbanken vill i detta sammanhang understryka vikten av att rådet när det enligt konventets förslag till artikel I-23 i sin roll som lagstiftande råd fattar beslut i lagstiftningsfrågor som rör den finansiella sektorn gör det med medverkan av sakkunniga ministrar, så att alla relevanta förhållanden från beredningen av ärendena blir beaktade.

### 2.4 *ECB/ECBS*

I huvudsak lämnar konventets förslag avsnittet om monetär politik oförändrat, och förslaget är därför oproblematiskt för Riksbankens vidkommande. På några punkter önskar Riksbanken dock diskutera vilka beslutsregler som är mest ändamålsenliga. När krav ställs på enhällighet för att fatta beslut i någon fråga, främjas givetvis en bred uppslutning kring besluten. Däremot kan det bli svårare att nå fram till beslut i rätt tid, inte minst i en situation med betydligt fler medlemsstater än idag, då risken ökar för att en enskild medlemsstat blockerar beslut som övriga stater finner önskvärda. Beslut med kvalificerad majoritet är också den regel som mer och mer tillämpas inom EU och som konventet föreslår ytterligare utbredning av.

#### - *ECB:s direktion*

När det gäller utnämningen av ledamöter av ECB:s direktion (III-84.2) föreslår konventet inte någon förändring av beslutsregeln utan dessa skall fortsatt tillsättas genom överenskommelse mellan medlemsstaternas regeringar på stats- eller regeringschefsnivå. De tillsättningar som hittills skett har inte varit helt problemfria utan stundtals försvårats av nationellt präglade intressen. För att minska risken för att tillsättandet av direktionsledamöter framöver inte sker på ett ändamålsenligt sätt anser Riksbanken att regeringskonferensen bör kunna överväga att dessa personer utses med kvalificerad majoritet av euroländernas regeringar.

#### - *Banktillsyn*

På två områden beträffande verksamheten inom ECBS föreslår konventet en övergång från krav på enhällighet till beslut med kvalificerad majoritet i rådet samt medbeslutande med Europaparlamentet. Det första området gäller möjligheterna att tilldela ECB särskilda uppgifter i samband med tillsynen av kreditinstitut och andra finansinstitut med undantag av försäkringsföretag (III-77.6). Regeringen ställer sig avvisande till detta förslag i sina utgångspunkter i departementsskrivelsen. Riksbanken kan dock se skäl till en mer flexibel inställning i denna fråga, delvis mot bakgrund av den kommande utvidgningen av unionen. Den rådande huvuduppfattningen inom EU är att den finansiella tillsynen bör baseras på verksamheten hos nationella myndigheter och att det inte finns behov av en centraliserad tillsynsmyndighet. Riksbanken delar denna uppfattning. Med en ökande integration av de finansiella marknaderna inom EU kan dock någon form av förstärkt samordning av tillsynen bli

önskvärd framöver. Idag baseras samarbetet mellan nationella tillsynsmyndigheter väsentligen på särskilda bilaterala samarbetsavtal (memoranda of understanding), men det bör inte uteslutas att det framtida samarbetet utformas bäst om det också sker någon institutionell förändring. Att öppna för möjligheten att tilldela just ECB uppgifter på tillsynsområdet är inte helt onaturligt med tanke på bankens position inom ECBS och dess möjligheter att lätt kunna samordna verksamheten i de nationella centralbankerna. I merparten av EU:s nuvarande och blivande medlemsstater är centralbankerna mer eller mindre djupt involverade i den nationella banktillsynen, och inom ramen för övervakningen av betalningssystemet följer de verksamheten i de företag som upprätthåller infrastrukturen för det finansiella systemet. I de fall någon annan nationell myndighet än centralbanken har huvudansvar för banktillsynen är dessa myndigheter redan idag företrädna i ECB:s banktillsynskommitté. Riksbanken vill betona vikten av att centralbankerna ges möjlighet att agera snabbt i samband med hanteringen av finansiella kriser. Exakt vilka "särskilda uppgifter" i samband med tillsynen av kreditinstitut och andra finansinstitut som det skulle vara aktuellt att föra upp till EU-nivå kan inte avgöras idag utan får beslutas när behovet blir mer påtagligt. Sådana uppgifter behöver inte nödvändigtvis inkludera föreskriftsrätt för ECB, och regelverket för kreditinstitutens verksamhet kan sålunda fortsatt behållas under rådets och medlemsstaternas regeringars kontroll.

Mot bakgrund av dessa synpunkter anser Riksbanken konventets förslag om att frånga kravet på enhällighet vid beslut om att ge ECB särskilda uppgifter i samband med tillsynen av kreditinstitut och andra finansinstitut bör stödjas även från svenskt håll..

- *Ändringar i ECBS-stadgan*

Det andra området där konventet föreslår ändrade beslutsregler beträffande ECBS gäller s.k. förenklat förfarande för att ändra vissa artiklar i ECBS-stadgan. Förslaget innebär att det skulle införas en symmetrisk beslutsordning varigenom rådet kan fatta beslut med kvalificerad majoritet och medbeslutande med Europaparlamentet, oavsett om förslag till ändring lagts av kommissionen eller som rekommendation från ECB.

Riksbanken finner denna ändring naturlig i detta sammanhang och har inte några invändningar.

- *Öppenhet*

Genom konventets förslag till artikel I-49 beträffande öppenhet om verksamheten i EU:s institutioner kommer även ECB att omfattas av dessa bestämmelser. Varje EU-institution skall anta egna tillämpningsföreskrifter för allmänhetens tillgång till dess dokument, men enligt konventets förslag till artikel III-305 gäller handlingsoffentligheten hos ECB endast när banken utövar administrativa funktioner. För närvarande regleras frågan om tillgången till administrativa dokument i ECB genom ett beslut (ECB/1998/12)<sup>2</sup> som fattats med stöd av ECB:s arbetsordning som rättslig grund. Med administrativa dokument avses i detta ECB-beslut handlingar som har med ECB:s organisation och funktioner att göra. Konventets förslag synes dock inte påverka reglerna för sekretess beträffande överläggningarna i ECB-rådet samt verksamheten i övriga beslutsorgan och kommittéer och arbetsgrupper som upprättats av dem, eftersom dokument i anslutning till dessa väsentligen faller utanför ramen för ECB:s administrativa funktioner.

Riksbanken välkomnar att offentlighetsreglerna för ECB blir rättsligt förankrade i konstitutionen snarare än i ett separat ECB-beslut. Därmed kan sannolikt de principer som redan tillämpas av andra EU-institutioner komma att påverka förhållandena även inom ECB. Allmänhetens tillgång till uppgifter från ECB inom det administrativa området kan sålunda komma att underlättas i viktiga avseenden – t.ex. att offentligheten kommer att avse *uppgifter* (dvs. delar av dokument) och inte *handlingar* och att ECB alltid måste fatta formella

---

<sup>2</sup> EG-tidningen L110, 28.4.1999, s.30.

beslut med motivering i de fall framställningar om tillgång till uppgifter avslås. Riksbanken är vidare positiv till en hög grad av öppenhet beträffande även andra delar av ECB:s verksamhet än de rent administrativa. Riksbanken är beredd att återkomma med konkreta förslag till utformning av bestämmelser på detta område.

## 2.5 Växelkurskriteriet

Konventet har inte haft någon avsikt att förändra nuvarande fördragstext när det gäller konvergenskriterierna för inträde av ytterligare länder i valutaunionen. Dock har texten rörande växelkurskriteriet ändrats i syfte att anpassa den till rådande förhållanden. Riksbanken anser att det är av största vikt att det säkerställs att eventuella förändringar i formuleringarna rörande konvergenskraven inte innebär någon förändring i sak. Likabehandling mellan nuvarande och kommande deltagarländer i euroområdet måste således vara en utgångspunkt.

Riksbanken befarar att den förändring i kriteriet för växelkursstabilitet (artikel III-92.1c) som konventet föreslår kan få icke önskvärda konsekvenser i detta avseende. I konventets förslag hänvisas inte längre till det europeiska monetära systemet EMS (som i det nuvarande fördraget), mot bakgrund av att EMS inte längre existerar utan har ersatts med ERM2. Eftersom det normala fluktuationsutrymmet i ERM2 är betydligt bredare ( $\pm 15\%$  runt centralkursen) än i EMS när Maastricht-fördraget formulerades ( $\pm 2,25\%$ ) och än vad som de facto hittills legat till grund för bedömningen av i vad mån enskilda länder uppvisar tillräcklig växelkursstabilitet för att upptas i euroområdet, skapas en osäkerhet om den framtida tillämpningen av kriteriet. Konventets formulering riskerar att leda till att tillämpningen av växelkurskriteriet varken skulle säkerställa att tillräcklig stabilitet uppnås eller att framtida deltagarländer i euroområdet ges likabehandling i förhållande till nuvarande euroländer. Riksbanken anser därför att konventets förslag bör frångås av regeringskonferensen så att den säkerställer att texten ger legal kontinuitet, ställer likvärdiga krav på växelkursstabilitet som de facto tillämpats vid tidigare beslut om länders inträde i valutaunionen med bibehållande av det tolkningsutrymme som därvid kommit till användning.

Svårigheterna att finna en formulering av fördragstexten som tillgodoser denna kombination har lett till att det för närvarande inte finns något alternativ som vunnit allmän uppslutning bland EU-länderna. Om en hänvisning till EMS (som upphört att existera) skall undvikas i den nya konstitutionen, anser Riksbanken att det vore önskvärt att formulera växelkurskriteriet så att det allmänt betonar vikten av en höggradig växelkursstabilitet utan allvarliga spänningar eller devalveringar gentemot euron under granskningsperioden; detta skulle återspegla syftet med växelkurskriteriet utan att framtvunga en rigid legalistisk tillämpning och ge utrymme för en likabehandling enligt den metodik för utvärdering som kommit till användning i rådets hittillsvarande beslut om inträde av nya medlemsstater i euroområdet. Alternativt skulle, enligt Riksbankens mening, den nuvarande fördragstexten med bibehållen hänvisning till EMS vara bättre än konventets förslag.

## 3 Avslutning

I detta yttrande har Riksbanken bl.a. framfört vissa synpunkter på frågor som kan komma att aktualiseras under den kommande regeringskonferensen, inklusive på några punkter sådana som inte medtagits i konventets slutliga förslag. Man kan räkna med att det under loppet av konferensen kan komma att framföras ytterligare förslag än dem som nu kan överblickas, och Riksbanken skulle välkomna att bli involverad i beredningen av svenska

ställningstaganden till sådana förslag när de rör frågor inom de områden som berör Riksbanken.

På direktionens vägnar:

Lars Heikensten

Kerstin Alm

I beslutet har deltagit: Lars Heikensten (ordförande), Eva Srejber (förste vice ordförande), Villy Bergström, Lars Nyberg, Kristina Persson och Irma Rosenberg.

Föredragande har varit Gustaf Adlercreutz och Jonas Fischer.