



*Utskottet för rättsliga frågor
Ordföranden*

20.3.2019

Roberto Gualtieri
Ordförande
Utskottet för ekonomi och valutafrågor
BRYSSEL

Ärende: Yttrande över den rättsliga grunden för förslaget till Europaparlamentets och rådets direktiv om emission av säkerställda obligationer och offentlig tillsyn över säkerställda obligationer och om ändring av direktiv 2009/65/EG och direktiv 2014/59/EU
(COM(2018)0094 – C8-0113/2018 – 2018/0043(COD))

I en skrivelse av den 4 mars 2019 begärde du i enlighet med artikel 39 i arbetsordningen att utskottet för rättsliga frågor skulle avge ett yttrande över lämpligheten av en ändring av den rättsliga grunden för ovannämnda kommissionsförslag.

Vid utskottssammanträdet den 18 mars 2019 behandlade utskottet detta ärende.

I – Bakgrund

Syftet med förslaget är att specificera de centrala delarna av säkerställda obligationer, och ge en gemensam definition som fungerar som en enhetlig och tillräckligt detaljerad referens för regleringsändamål och som är tillämplig för alla finansiella sektorer. Detta ska uppnås genom att fastställa de strukturelaterade elementen för denna typ av instrument, en särskild offentlig tillsynsordning för säkerställda obligationer, regler för användning av beteckningen ”europeiska säkerställda obligationer” samt informationskrav för behöriga myndigheter när det gäller säkerställda obligationer.

Den rättsliga grund som kommissionen föreslog för förslaget var artikel 53 och artikel 114 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget).

Efter förhandlingarna om ärendet föreslog rådet att artikel 53 i EUF-fördraget om etableringsrätt skulle tas bort.

Den återstående rättsliga grunden skulle följaktligen endast bestå av artikel 114 i EUF-fördraget, som är den allmänna rättsliga grunden avseende åtgärder för harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning inom den inre marknaden.

II – Relevanta fördragsartiklar

Artikel 114 i EUF-fördraget om harmonisering inom hela den inre marknaden har följande lydelse:

Artikel 114

(f.d. artikel 95 EG-fördraget)

- 1. Om inte annat föreskrivs i fördragen ska följande bestämmelser tillämpas för att nå de mål som anges i artikel 26. Europaparlamentet och rådet ska i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet och efter att ha hört Ekonomiska och sociala kommittén, besluta om åtgärder för tillnärmning av sådana bestämmelser i lagar och andra författningar i medlemsstaterna som syftar till att upprätta den inre marknaden och få den att fungera.*
- 2. Punkt 1 gäller inte bestämmelser om skatter och avgifter, bestämmelser om fri rörlighet för personer eller bestämmelser om anställdas rättigheter och intressen.*
- 3. Kommissionen ska i sina förslag enligt punkt 1 om hälsa, säkerhet samt miljö- och konsumentskydd utgå från en hög skyddsnivå och särskilt beakta ny utveckling som grundas på vetenskapliga fakta. Europaparlamentet och rådet ska också, inom ramen för sina respektive befogenheter, sträva efter att nå detta mål.*
- 4. Om en medlemsstat, efter det att Europaparlamentet och rådet, rådet eller kommissionen har beslutat om en harmoniseringsåtgärd, anser det nödvändigt att behålla nationella bestämmelser som grundar sig på väsentliga behov enligt artikel 36 eller som avser miljö- eller arbetsmiljöskydd, ska den till kommissionen anmäla dessa bestämmelser samt skälen för att behålla dem.*
- 5. Dessutom gäller, utan att detta påverkar tillämpningen av punkt 4, att om en medlemsstat efter det att Europaparlamentet och rådet, rådet eller kommissionen har beslutat om en harmoniseringsåtgärd anser det nödvändigt att införa nationella bestämmelser grundade på nya vetenskapliga belägg med anknytning till miljöskydd eller arbetsmiljöskydd för att lösa ett problem som är specifikt för den medlemsstaten och som har uppkommit efter beslutet om harmoniseringsåtgärden, ska medlemsstaten underrätta kommissionen om de planerade bestämmelserna samt om skälen för att införa dem.*
- 6. Kommissionen ska inom sex månader efter en sådan anmälan som avses i punkterna 4 och 5 godkänna eller förkasta de ifrågavarande nationella bestämmelserna sedan den konstaterat huruvida dessa utgör ett medel för godtycklig diskriminering eller innebär förtäckta handelshinder mellan*

medlemsstaterna samt huruvida de kommer att utgöra ett hinder för den inre marknadens funktion.

Om kommissionen inte fattar beslut inom denna period ska de nationella bestämmelser som avses i punkterna 4 och 5 anses godkända.

Om det är berättigat på grund av frågans komplexitet och om det inte finns någon fara för människors hälsa, får kommissionen meddela den berörda medlemsstaten att den period som avses i denna punkt kan förlängas med ytterligare högst sex månader.

7. Om en medlemsstat i enlighet med punkt 6 bemyndigas att behålla eller införa nationella bestämmelser som avviker från en harmoniseringsåtgärd, ska kommissionen omedelbart undersöka om den ska föreslå en anpassning av den åtgärden.

Artikel 53 i EUF-fördraget, som återfinns i kapitlet om etableringsrätt under avdelningen om fri rörlighet för personer, tjänster och kapital, lyder som följer:

Artikel 53

(f.d. artikel 47 EG-fördraget)

1. För att underlätta för personer att starta och utöva förvärvsverksamhet som egenföretagare ska Europaparlamentet och rådet i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet utfärda direktiv som syftar till ömsesidigt erkännande av examens-, utbildnings- och andra behörighetsbevis och till samordning av medlemsstaternas bestämmelser i lagar och andra författningar om inledande och utövande av förvärvsverksamhet som egenföretagare.

2. I fråga om läkaryrket, liknande yrken och farmaceutiska yrken förutsätter den gradvisa avvecklingen av inskränkningarna en samordning av villkoren för att få utöva dessa yrken i de olika medlemsstaterna.

III – Rättspraxis om den rättsliga grunden

Enligt domstolens fasta rättspraxis ska ”valet av rättslig grund för en rättsakt inom gemenskapen [...] ske utifrån objektiva kriterier som kan bli föremål för domstolsprövning. Bland dessa kriterier ingår bland annat rättsaktens syfte och innehåll”¹. Val av felaktig rättslig grund kan därför tjäna som anledning till att den berörda rättsakten ogiltigförklaras.

När det gäller flera rättsliga grunder måste det fastställas om förslaget antingen

1. har flera olika avsikter eller flera olika beståndsdelar, och om en av dessa kan identifieras som den huvudsakliga eller avgörande avsikten eller beståndsdelan, medan de andra enbart är av underordnad betydelse, eller

¹ Mål C-45/86, kommissionen mot rådet (generella förmånstullar), REG 1987, s. 1439, punkt 5; mål C-440/05, kommissionen mot rådet, REG 2007, s. I-9097; mål C-411/06, kommissionen mot parlamentet och rådet, REG 2009, s. I-7585.

2. samtidigt har flera avsikter eller flera beståndsdelar vilka har ett sådant samband att de inte kan åtskiljas och den ena inte är sekundär och indirekt i förhållande till den andra.

Enligt domstolens rättspraxis måste rättsakten i det förra fallet grundas på en enda rättslig grund, nämligen den som krävs enligt den huvudsakliga eller avgörande avsikten eller beståndsdel, och i det senare fallet på de olika motsvarande rättsliga grunderna².

IV – Det föreslagna direktivets syfte och innehåll

Säkerställda obligationer är skuldförbindelser som emitteras av kreditinstitut och är säkrade mot en öronmärkt pool av tillgångar (säkringsmassa) som obligationsinnehavare har en direkt fordran på som prioriterade fordringsägare. Obligationsinnehavarna kan samtidigt göra anspråk på den emitterande enheten som vanliga fordringsägare. Säkerställda obligationer emitteras av kreditinstitut och utgör en tillförlitlig och stabil finansieringskälla för europeiska banker.

Enligt motiveringen till förslaget skulle det i direktivet fastställas principbaserade krav för förvaltning av program för säkerställda obligationer i händelse av emittentens insolvens eller resolution. Förslaget har inte som syfte att harmonisera nationella insolvensordningar eller ändra behandlingen av säkerställda obligationer i händelse av resolution enligt direktiv 2014/59/EU (direktivet om återhämtning och resolution av banker). Tvärtom innehåller det så lite detaljerade regler som möjligt, för att erhålla en uppsättning gemensamma grundläggande strukturrelaterade regler som gäller för hela den inre marknaden. Medlemsstaterna har viss frihet att utforma sina egna lagar för att införliva direktivets principer med nationell rätt.

Ett regelverk för säkerställda obligationer på EU-nivå skulle öka möjligheterna för kreditinstitut att tillhandahålla finansiering till den reala ekonomin. Det skulle också göra det lättare att utveckla användningen av säkerställda obligationer i hela unionen, i synnerhet i de medlemsstater där det för närvarande inte finns någon sådan marknad.

Kommissionens syfte är att se till att säkerställda obligationer får en likartad struktur i hela unionen som gör dem förenliga med de relevanta tillsynskraven. Harmonisering av säkerställda obligationer är därför i linje med kommissionens mål om finansiell stabilitet som uppnås genom reglering av de finansiella marknaderna.

Förslaget består av 40 skäl och 34 artiklar, uppdelade i sex avdelningar om syfte, tillämpningsområde och definitioner, strukturrelaterade element för säkerställda obligationer, offentlig tillsyn över säkerställda obligationer, beteckning, ändringar av andra direktiv och slutbestämmelser. Avdelningen om strukturrelaterade element för säkerställda obligationer består i sin tur av två kapitel, om dubbel regressrätt och konkursskydd samt säkerhetsmassa och täckning, där det sistnämnda delas upp i två avsnitt: om kvalificerade tillgångar samt täckning och likviditetskrav.

Denna allmänna struktur i direktivet behålls i den framförhandlade texten. Endast tre nya skäl har lagts till, och ändringarna av artiklarna har gjorts direkt i dessa artiklar, utan att några helt nya artiklar har lagts till.

² Se det ovannämnda målet C-411/06, punkterna 46–47.

I skäl 4, i dess ändrade lydelse enligt den preliminära överenskommelsen, fastställs det att det saknas harmonisering på unionsnivå när det gäller villkoren för att emittera säkerställda obligationer, och att skillnader mellan nationella ramar, eller avsaknaden av sådana ramar, tillsammans med en brist på en gemensamt överenskommen definition av säkerställda obligationer, skulle kunna utgöra ett hinder för att en verkligt integrerad inre marknad för säkerställda obligationer ska kunna utvecklas.

I skäl 5 anges det vidare att harmoniseringen av vissa aspekter av de nationella systemen i enlighet med fastställd bästa praxis därför bör säkerställa en smidig och kontinuerlig utveckling av väl fungerande marknader för säkerställda obligationer i unionen och minska potentiella risker för den finansiella stabiliteten och göra den mindre sårbar.

I skäl 9 hänvisas det till en rapport från Europeiska bankmyndigheten (EBA)³ till Europeiska systemrisknämnden (ESRB), rådet och kommissionen, i vilken man kom fram till att det krävs ytterligare harmonisering för att säkerställa enhetligare definitioner och reglering av säkerställda obligationer i unionen samt att en sådan harmonisering bör bygga på de väl fungerande marknader som redan finns i vissa medlemsstater.

Artikel 28 ändrar direktiv 2009/65/EG⁴, som byggde på artikel 47 i EG-fördraget, föregångaren till artikel 53 i EUF-fördraget, och artikel 29 ändrar direktiv 2014/59/EU⁵, som byggde på artikel 114 i EUF-fördraget.

Det föreslagna direktivet lades dessutom fram i ett paket tillsammans med ett förslag till förordning om exponeringar i form av säkerställda obligationer⁶, som också byggde på artikel 114 i EUF-fördraget.

V – Fastställande av lämplig rättslig grund

Det följer av analysen av förslaget att direktivet reglerar marknaderna för säkerställda obligationer som en del av den allmänna finansmarknadslagstiftningen. Direktivet omfattas därmed av artikel 114 i EUF-fördraget. Detta gör det möjligt att anta åtgärder för tillnärmning av nationella bestämmelser som syftar till att upprätta den inre marknaden och få den att fungera.

När det gäller artikel 53 i EUF-fördraget är det till att börja med värt att notera att denna bestämmelse inte nämns i förslagets text, inte ens i det särskilda avsnitt av förslagets motivering som rör valet av rättslig grund, och att det inte heller ges någon förklaring om lämpligheten av att ta med den. I förslaget hänvisas det endast indirekt till artikel 53 i EUF-fördraget, med hänsyn till att ett av de direktiv som ändras genom förslaget till direktiv byggde på artikelns föregångare.

³ EBA Report on covered bonds – Recommendations on harmonisation of covered bond frameworks in the EU (2016), EBA-Op-2016-23.

⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/65/EG av den 13 juli 2009 om samordning av lagar och andra författningar som avser företag för kollektiva investeringar i överlåtbara värdepapper (fondföretag) (EUT L 302, 17.11.2009, s. 32).

⁵ 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 (EUT L 173, 12.6.2014, s. 190).

⁶ Förslag till förordning om ändring av förordning (EU) nr 575/2013 vad gäller exponeringar i form av säkerställda obligationer (COM(2018)0093).

För det andra lades artikel 53 i EUF-fördraget till som rättslig grund på grund av artikel 19 i förslaget, med rubriken *Tillstånd för program för säkerställda obligationer*, vilket rättstjänsten har påpekat⁷. För att säkerställa investerarskyddet krävs det enligt denna bestämmelse att kreditinstituten erhåller tillstånd innan de emitterar säkerställda obligationer inom ett program för säkerställda obligationer. Medlemsstaterna ska ge befogenhet att bevilja sådana tillstånd till de behöriga myndigheterna och fastställa kraven som ska gälla för dessa tillstånd.

Å ena sidan omfattas dock inte artikel 19 i förslaget av artikel 53 i EUF-fördraget, eftersom den inte reglerar utövandet av ett yrke ("att starta och utöva förvärvsverksamhet som egenföretagare"): det kreditinstitut som emitterar de säkerställda obligationerna har redan tillstånd för detta, och dess allmänna verksamhet på marknaden är därmed inte beroende av ett tillstånd enligt denna artikel. Kravet på tillstånd är snarare endast ytterligare ett villkor i en situation då obligationer emitteras inom ett program.

Å andra sidan, även om artikel 19 skulle anses reglera utövandet av ett yrke, skulle detta endast vara sekundärt i förhållande till förslagets huvudsyfte, nämligen att harmonisera regleringen av säkerställda obligationer. Enligt rättspraxis måste åtgärden bygga på en enda rättslig grund, nämligen den som krävs enligt den huvudsakliga eller avgörande avsikten eller beståndsdel.

Eftersom förslagets uttryckliga syfte är harmonisering med avseende på säkerställda obligationer inom den inre marknaden måste dess rättsliga grund vara artikel 114 i EUF-fördraget.

VI – Slutsats och rekommendation

Mot bakgrund av föregående analys är artikel 53 i EUF-fördraget, som gör det möjligt att anta åtgärder för tillnärmning av nationella bestämmelser för utövandet av ett yrke, inte en lämplig rättslig grund för förslaget. Artikel 114 i EUF-fördraget utgör därmed i sig en tillräcklig rättslig grund för direktivet.

Vid utskottssammanträdet den 18 mars 2019 antog utskottet för rättsliga frågor därför, med 15 röster för, 0 röster emot och 0 nedlagda röster⁸, följande rekommendation: att utskottet för ekonomi och valutafrågor kan samtycka till att artikel 53 i EUF-fördraget tas bort i enlighet med den preliminära överenskommelsen med rådet.

Med vänlig hälsning

Pavel Svoboda

⁷ Se rättstjänstens yttrande, SJ-0199/18, punkt 17.

⁸ Följande ledamöter var närvarande vid slutomröstningen: Pavel Svoboda (ordförande), Jean-Marie Cavada, Kostas Chrysogonos, Sergio Gaetano Cofferati, Geoffroy Didier, Pascal Durand, Rosa Estaràs Ferragut, Jytte Guteland, Heidi Hautala, Sylvia-Yvonne Kaufmann, Virginie Rozière, Axel Voss, Tadeusz Zwiefka, Dominique Bilde (suppleant för Marie-Christine Boutonnet i enlighet med artikel 200.2 i arbetsordningen), Josef Weidenholzer (suppleant för Evelyn Regner i enlighet med artikel 200.2 i arbetsordningen).