

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/59/EU for så vidt angår usikrede gældsinstrumenters prioritetsrækkefølge ved insolvens

(COM(2016) 853 final — 2016/0363 (COD))

(2017/C 173/08)

Ordfører: **Daniel MAREELS**

| | |
|---|---|
| Anmodning om udtalelse | Rådet for Den Europæiske Union, 3.1.2017 Europa-Parlamentet, 16.1.2017 |
| Retsgrundlag | Artikel 114 og 304 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde |
| Kompetence | Sektionen for Den Økonomiske og Monetære Union og Økonomisk og Social Samhørighed |
| Vedttaget på plenum | 22.2.2017 |
| Plenarforsamling nr. | 523 |
| Resultat af afstemningen (for/imod/hverken for eller imod) | 169/0/3 |

1. Konklusioner og anbefalinger

1.1. EØSU glæder sig over Kommissionens forslag om ændring af BRRD⁽¹⁾, eller mere præcist om etablering af en **harmoniseret national rangering af usikrede gældsinstrumenters prioritetsrækkefølge ved insolvensbehandling**. Forslaget er en del af en bredere pakke af nyligt offentliggjorte forslag til yderligere reform af bankerne⁽²⁾. Pakken har hovedsageligt til formål at gennemføre de tekster, der er blevet udarbejdet i en international ramme, som f.eks. G20, Baselkomiteén og Rådet for Finansiell Stabilitet.

1.2. For EØSU er det afgørende, at banksystemet er robust med et solidt kapitalgrundlag, hvilket er en forudsætning og et grundlag for opretholdelse af finansiell stabilitet. Samtidig er det absolut nødvendigt, at der i tilfælde af en bankkrise, i første omgang gøres brug af aktionærers og kreditorers private kapital (den såkaldte »bail-in«), således, at man undgår at gribe til midler fra staten eller skatteyderne. Heller ikke lønninger eller pensionsydelse bør berøres.

1.3. EØSU glæder sig over, at det foreliggende forslag tages ud af ovennævnte pakke og behandles hurtigt med høj prioritet (jf. 1.1). Den seneste udvikling, hvor medlemsstaterne lovgiver hver for sig og på grundlag af deres egne fortolkninger af denne plan kan volde problemer, for eksempel i forbindelse med anvendelse af »bail-in«-ordningen. Det er hensigtsmæssigt at ændre kurs og forlade den individuelle tilgang til fordel for en harmoniseret tilgang på EU-niveau, så man sikrer, at de samme BRRD-regler gælder overalt.

1.4. En harmoniseret tilgang vil også hindre yderligere forvriddinger mellem medlemsstaterne og uønsket konkurrence på markedet. For EØSU er det vigtigt, at der skabes mere lige vilkår mellem institutioner og medlemsstater, og at risiciene i den finansielle sektor reduceres.

⁽¹⁾ Efter den engelske forkortelse, som direktivet er kendt under: »Bank Recovery and Resolution Directive«. På dansk taler man om »direktivet om genopretning og afvikling af banker« (og investeringsselskaber).

⁽²⁾ Denne lovgivningspakke omfatter foruden den omtalte tekst også ændringer til forordning (EU) nr. 575/2013 (kapitalkravsforordningen eller CRR), direktiv 2013/36/EU (kapitalkravsdirektivet eller CRD) og til forordning (EU) nr. 806/2014 (forordningen om den fælles afviklingsmekanisme eller SRMR). For henvisninger, se nedenfor fodnote 8 til 10. Angående disse forslag, se også EØSU's udtalelse ECO/424, som er under udarbejdelse (februar 2017).

1.5. EØSU glæder sig over, at forslaget vil bidrage til at gøre den fælles afviklingsmekanisme mere robust og samtidig forbedre og sætte skub i den operationelle anvendelighed.

1.6. Udvalget mener, at der for alle banker bør findes en ramme for tabsabsorbering. I den forbindelse er det glædeligt, at det foreliggende forslag bidrager til gennemførelsen af specifikke foranstaltninger, der er relevante for globale systemisk vigtige banker. Det indebærer, at G-SIBs ⁽³⁾ skal have større tabsabsorberende evne, den såkaldte TLAC ⁽⁴⁾, der kan aktiveres i tilfælde af krise. Nærværende forslag bidrager også til gennemførelsen af »bail-in«-systemet for andre banker, ved at reducere eventuelle risici for en juridisk debat, når det er hensigtsmæssigt.

1.7. Udvalget bifalder inddragelsen af ovennævnte TLAC-bestemmelser i EU's eksisterende krav for alle banker, de såkaldte MREL-krav ⁽⁵⁾, på en sådan måde, at alle G-SIBs er underlagt harmoniserede regler. Integration i én enkelt ordning vil derudover også fremme effektiviteten af afviklingen.

1.8. Banker spiller en meget vigtig rolle i finansieringen af økonomien og især for husstande og SMV'er. De potentielt negative konsekvenser for bankers finansieringsomkostninger bør derfor så vidt muligt begrænses. Samtidig bør de nye regler ikke kun lette og så vidt muligt udbrede udstedelsen af de tilsigtede usikrede gældsinstrumenter, men også tilbyde alle berørte parter herunder investorer størst mulig klarhed og retssikkerhed. Det er vigtigt, at reglerne om forbrugerbeskyttelse gælder fuldt ud og anvendes i praksis.

1.9. Den foreslåede tilgang, hvor de nye regler først finder anvendelse ved fremtidige udstedelser af tilsigtede gældsinstrumenter synes at være den mest realistiske løsning og kan derfor også støttes.

2. Baggrund ⁽⁶⁾

2.1. Det foreliggende forslag ⁽⁷⁾ er en del af en pakke på fem lovgivningsforslag om regulering af banker, som Kommissionen offentliggjorde for nylig ⁽⁸⁾, og som bygger på den allerede eksisterende lovgivning i denne henseende ⁽⁹⁾. Det fjernes nu fra pakken og trækkes frem med henblik på en hurtigere vedtagelse og gennemførelse.

2.2. Pakken tager sigte på at gennemføre vedtagne tekster efter arbejdet i Baselkomitéen om Banktilsyn og Rådet for Finansiell Stabilitet, og under hensyntagen til resultaterne af Kommissionens opfordring til indsendelse af dokumentation for at gøre status over den nuværende banklovgivnings virkning og effektivitet.

2.3. Samlet set er denne pakke af forslag først og fremmest udformet med henblik på at:

2.3.1. øge robustheden af EU's finansielle institutioner og sikre den finansielle stabilitet,

2.3.2. forbedre bankernes udlånskapacitet til støtte for økonomien i Den Europæiske Union, og

2.3.3. fremme bankernes rolle med henblik på at opnå dybere og mere likvide europæiske kapitalmarkeder, for at støtte oprettelsen af en kapitalmarkedsunion.

2.3.4. Samtidig, og det er på sin plads at omtale det her, arbejder forslagene for en mere avanceret og mere vidtgående anvendelse af det såkaldte »proportionalitetsprincip« til fordel for små og/eller mindre komplekse banker.

⁽³⁾ Forkortelsen af det engelske begreb for »Global Systemically Important Banks«.

⁽⁴⁾ Forkortelsen af det engelske begreb »Total Loss Absorption Capacity«.

⁽⁵⁾ Forkortelsen af det engelske begreb »Minimum Requirement for Eligible Liabilities and Own Funds«. På dansk taler man om »minimumskrav for kapitalgrundlag og nedskrivningsrelevante passiver«.

⁽⁶⁾ Denne tekst er blandt andet baseret på oplysninger fra Kommissionen (f.eks. pressemeddelelser og Q & A) om pakken og de forslag, der i øjeblikket drøftes.

⁽⁷⁾ COM(2016) 853 final.

⁽⁸⁾ Den 23. november 2016. Jf. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3731_da.htm.

⁽⁹⁾ Denne pakke indeholder ændringer til:

- kapitalkravsforordningen (CRR) og kapitalkravsdirektivet (CRD) fra 2013. Det indeholder tilsynsmæssige krav til kreditinstitutter (banker) og investeringsselskaber og styrings- og tilsynskrav;
- direktivet om genopretning og afvikling af banker (BRRD) og forordningen om den fælles afviklingsmekanisme (SRMR) fra 2014. De omfatter reglerne om genopretning og afvikling af nødlidende institutter og iværksætter den fælles afviklingsmekanisme.

2.4. På den baggrund forsøger man med det foreliggende forslag at etablere en harmoniseret national prioritetsrækkefølge for usikrede gældsinstrumenter. Dette er vigtigt i forbindelse med afvikling af en bank under BRRD-rammen.

2.5. I tilfælde af en sådan afvikling er det vigtigt, at tab i første omgang dækkes af privat kapital og ikke af skatteyderne eller offentlige myndigheder. Dette opnås ved en »bail-in«, dvs. afskrivning af gæld eller omlæggelse af gæld til risikovillig kapital.

2.6. Dertil skal alle banker råde over et minimum af egenkapital og nedskrivningsrelevante passiver eller, med andre ord: bankerne skal opfylde MREL-kravene.

2.7. Det nye er, at der nu er indgået internationale aftaler om supplerende krav til globalt systemisk vigtige banker (G-SIBs), som led i bekæmpelsen af problemet: »for stor til at krakke«. Et af pakkens andre forslag, der er nævnt ovenfor, er netop indarbejdelsen af dette krav, den såkaldte »samlede tabsabsorberingskapacitet« (TLAC), i det eksisterende MREL-system for disse banker.

2.8. Begge forpligtelser har tilskyndet en række medlemsstater til på nationalt plan at tilpasse⁽¹⁰⁾ deres konkurslovgivning vedrørende bankkreditorens prioritetsrækkefølge.

2.9. Sådanne justeringer er blevet gennemført på forskellig vis i medlemsstaterne, hvilket ikke er helt ønskeligt i lyset af de erklærede mål. Nærværende forslag har til formål at afhjælpe dette ved at indføre en harmoniseret ordning (se punkt 2.4).

3. Bemærkninger og kommentarer

3.1. Samlet set bør denne pakke af foranstaltninger og dette forslag hilses velkommen. De udgør begge et supplement til og en justering af det vigtigste reformarbejde, der er gjort efter krisen, for at styrke den finansielle sektor. De bidrager også til en yderligere nedbringelse af risikoen i selvsamme sektor.

3.2. Overordnet set er det allervigtigste, at banksystemet er robust og tilstrækkeligt kapitaliseret. Det er igen vigtigt for at bevare den finansielle stabilitet. Denne stabilitet forudsætter, at der i tilfælde af en bankkrise i første omgang gøres brug af aktionærens og kreditorens private kapital (den såkaldte »bail-in«). Dette bør forhindre, at man må ty til statens eller skatteydernes midler. Også lønninger, pensioner og andre faste ydelser til fordel for arbejdstagere skal under alle omstændigheder sikres⁽¹¹⁾.

3.3. Denne tilgang skal finde fuldstændig anvendelse på alle banker. I denne forbindelse glæder EØSU sig over den øgede indsats møntet på globale systemisk vigtige institutter (G-SIBs), i overensstemmelse med de aftaler, der blev indgået på G20 plan.

3.4. Det er positivt, at dette forslag integrerer TLAC-systemet i de eksisterende MREL-krav som fastsat i BRRD. Det forbedrer ikke blot anvendelsen af de eksisterende regler, men udgør samtidig et fundament for en harmoniseret ordning for de største, betydningsfulde banker. Det vil også have en positiv indflydelse på den operationelle anvendelse af ordningen.

3.5. Set i lyset af den vigtige rolle, som banker spiller i finansieringen af økonomien og for husholdninger og SMV'er, bør udstedelsen af sådanne instrumenter foregå under gode forhold og være så bred som muligt. Det nye system skal skabe klarhed og retssikkerhed for alle berørte parter, herunder investorer. Man bør også være opmærksom på omkostningerne. De nye regler bør minimere den potentielt negative indvirkning på bankernes finansieringsomkostninger.

⁽¹⁰⁾ Andre er i gang med en sådan tilpasning.

⁽¹¹⁾ I henhold til artikel 44, stk. 2, litra g), i BRRD.

3.6. Det er i sig selv yderst positivt, at en række medlemsstater meget hurtigt er gået i gang med at tilpasse deres nationale konkurslovgivninger, for at tage højde for udviklingen på europæisk og internationalt plan (se ovenfor).

3.7. Uheldigvis er dette sket på mange forskellige måder, hvilket har ført til væsentlige forskelle mellem medlemsstaterne og en række uønskede virkninger såsom usikkerhed for udstedere og investorer og den behandling, de får i tilfælde af, at bail-in-ordningen finder anvendelse. Dette kan også hindre gennemførelsen af BRRD-reglerne i forbindelse med banker, som opererer i mere end ét land.

3.8. Udvalget mener ikke, at det er hensigtsmæssigt med forskellige behandlinger af usikrede gældsinstrumenter, da det i øvrigt vil medføre skævvridninger mellem finansielle institutioner og medlemsstater, og føre til uønsket konkurrence på markedet.

3.9. Hurtig handling er derfor ønskelig, og det drejer sig derfor ikke blot om at sætte en stopper for medlemsstaternes individuelle tilgang, men i højere grad om at bevæge sig hen imod en harmoniseret tilgang. Det vil ikke blot føre til mere lige vilkår mellem institutioner og medlemsstater, men vil samtidig bidrage mere effektivt til forfølgelsen af de grundlæggende mål om finansiell stabilitet og begrænsning af risici i den finansielle sektor.

3.10. Den nye ordning indeholder ingen bestemmelser om muligheden (eller manglen på samme) for at visse investorer kan købe eller erhverve sig disse usikrede gældsinstrumenter. Det er sandsynligvis ikke passende at beskæftige sig med dette spørgsmål inden for BRRD, og desuden er det vigtigste, at forbrugerbeskyttelsen ⁽¹²⁾ på dette område finder fuld anvendelse, og kan anvendes fuldt ud i praksis.

3.11. Denne ordning finder kun anvendelse på de fremtidige emissioner og ikke på den eksisterende bestand. Af hensyn til retssikkerheden og — eventuelt utilsigtede — følger for markederne, udstedere og investorer, synes dette at være en acceptabel tilgang, selv om der kan være visse (midlertidige) konsekvenser for tilsynsmyndighederne.

3.12. Endelig vil det være hensigtsmæssigt at stræbe efter en realistisk dato for ikrafttrædelsen ⁽¹³⁾.

Bruxelles, den 22. februar 2017

Georges DASSIS
Formand
for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

⁽¹²⁾ Der henvises til MiFID og MiFID 2-ordningen. Sidstnævnte træder i kraft i begyndelsen af 2018.

⁽¹³⁾ De nuværende tekster oplyser i den forbindelse den 1. juli 2017. Spørgsmålet er, hvorvidt det er gennemførligt.