

III

(Förberedande akter)

EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN

493:E PLENARSESSIONEN DEN 16 OCH 17 OKTOBER 2013

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om fastställande av enhetliga regler och ett enhetligt förfarande för rekonstruktion av kreditinstitut och vissa värdepappersföretag inom ramen för en gemensam rekonstruktionsmekanism och gemensam bankrekonstruktionsfond"

COM(2013) 520 final – 2013/0253 (COD)

(2014/C 67/10)

Föredragande: DANIEL MAREELS

Den 3 september respektive den 10 september 2013 beslutade rådet respektive Europaparlamentet att i enlighet med artikel 114 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

"Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om fastställande av enhetliga regler och ett enhetligt förfarande för rekonstruktion av kreditinstitut och vissa värdepappersföretag inom ramen för en gemensam rekonstruktionsmekanism och gemensam bankrekonstruktionsfond"

COM(2013) 520 final – 2013/0253 (COD).

Facksektionen för Ekonomiska och monetära unionen, ekonomisk och social sammanhållning, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 4 oktober 2013.

Vid sin 493:e plenarsession den 16–17 oktober 2013 (sammanträdet den 17 oktober 2013) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 157 röster för, 1 röst emot och 7 nedlagda röster.

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 **EESK välkomnar** förslagen om inrättande av en **gemensam rekonstruktionsmekanism** med tillhörande finansieringsmekanism, som efter förslagen om den gemensamma tillsynsmekanismen, Europeiska stabilitetsmekanismen samt återhämtning och rekonstruktion av banker utgör en **ny viktig byggesten** i genomförandet av en **bankunion**.

Den gemensamma rekonstruktionsmekanismen erbjuder länderna i euroområdet och de länder som ansluter sig frivilligt en **rekonstruktionsmekanism** på EU-nivå som ger myndigheterna möjlighet till en genomgripande omstrukturering och

rekonstruktion av banker på obestånd, utan att den ekonomiska stabiliteten äventyras. Den åtföljande **rekonstruktionsfonden** måste förfoga över tillräckliga egna resurser, så att denna process inte måste finansieras med offentliga medel eller av skattebetalarna.

1.2 Sedan krisen bröt ut och som svar på den har man föreslagit att man ska gå mot en **starkare ekonomisk och monetär union** som bygger på integrerade ramar för såväl finanssektorn som budgetfrågor och den ekonomiska politiken. En integrerad finansiell ram, eller "bankunion", är således en väsentlig del av de politiska åtgärderna för att få Europa tillbaka på vägen mot **ekonomisk återhämtning och tillväxt**.

1.3 EESK anser att **bankunionen** är av största **prioritet** och **oumbärlig** med tanke på det bidrag som den ger till det nödvändiga **återupprättandet av förtroendet** hos medborgarna och företagen samt med hänsyn till en **tillräcklig finansiering av ekonomin**. Den minskar den rådande fragmenteringen på den inre marknaden och bidrar således till lika konkurrensvillkor inom EU, samtidigt som den förstärker det europeiska banksystemet och minskar risken för spridning.

1.4 Kommittén anser att man måste **arbeta vidare med bankunionens olika byggstenar** (den gemensamma tillsynsmekanismen, Europeiska stabilitetsmekanismen, direktivet om återhämtning och rekonstruktion av banker, den gemensamma rekonstruktionsmekanismen), och att man vid **genomförandet** måste följa **förslagets logiska ordningsföljd och inre samstämmighet**. Man bör även beakta regelverket för skydd av småsparare genom **insättningsgarantisystemet**, som för närvarande ses över.

1.5 De aktuella förslagen om **den gemensamma rekonstruktionsmekanismen** kan **inte betraktas åtskilt** från de tidigare förslagen beträffande återhämtning och rekonstruktion av kreditinstitut (BRRD-direktivet) och den överenskommelse på detta område som nyligen nåddes i rådet, som för övrigt redan beaktas. **BRRD-direktivet** ska ju fungera som **regelbok** för rekonstruktion av banker på hela inre marknaden, och följaktligen bygger den gemensamma rekonstruktionsmekanismen till stor del på det. Kommittén anser att de **båda ordningarna** måste **stämmas av mot varandra** i så hög grad som möjligt för att skapa **så lika konkurrensvillkor som möjligt i hela EU** på detta område. Rekonstruktionsmekanismen måste stödjas av och integreras i en fullständigt harmoniserad ram för återhämtning och rekonstruktion av banker.

1.6 Kommittén välkomnar att **den gemensamma rekonstruktionsmekanismen** går längre än BRRD-direktivet och att där föreskrivs att en (rekonstruktions-) **nämnd och fond** ska inrättas **på EU-nivå**. Således placerar man nu, **efter tillsynen** av bankerna (den gemensamma tillsynsmekanismen), också **rekonstruktionen** av dem på **samma myndighetsnivå**, vilket möjliggör ett **enhetligt och sammanhängande tillvägagångssätt**. Kommittén välkomnar också att man planerar **finansiering på EU-nivå** i rekonstruktionsmekanismen.

1.7 De rekonstruktionsförfaranden som föreskrivs i **rekonstruktionsmekanismen** måste under alla omständigheter **vara effektiva och kraftfulla**, och de planerade verktygen måste om det blir nödvändigt kunna sättas in **tillräckligt snabbt**, både nationellt och över gränserna, särskilt i nödsituationer. Tillsammans med åtgärderna i **BRRD-direktivet** måste man sörja för en **heltäckande och effektiv helhet** och för att reglerna i förekommande fall **tillämpas på ett samstämt sätt**. När så är möjligt måste **enkelhet** eftersträvas. Alla juridiska och övriga frågor måste också få ett tillfredsställande svar.

1.8 När det gäller den **gemensamma rekonstruktionsnämnden**, som spelar en nyckelroll i rekonstruktionsmekanismen, är det av avgörande betydelse att dess ledamöter förfogar

över **största möjliga oberoende och sakkunskap** och att **demokratisk kontroll** av dess beslut säkerställs. Tillsättningen av ledamöterna måste ske med största noggrannhet, och nämndens befogenheter måste vara tydliga och väl avgränsade.

1.9 Kommittén välkomnar den planerade **gemensamma bankrekonstruktionsfonden**, som i första rummet sörjer för **finansiell stabilitet, tryggar rekonstruktionsbeslutets ändamålsenlighet** och bryter **kopplingen mellan myndigheterna och banksektorn**. Kommittén anser att man snabbt måste klargöra fondens rättsliga grund och att alla utmaningar som inrättandet av en sådan fond innebär (t.ex. moralisk risk) måste åtgärdas i förväg, så att oönskade konsekvenser kan förebyggas.

1.10 Även om **rekonstruktionsfonden** ska användas först i ett senare skede av förfarandet och medlen bara får användas för specifika syften – för att trygga rekonstruktionsåtgärdernas ändamålsenlighet – anser kommittén att det är viktigt att fonden förfogar över **nödvändiga och tillräckliga finansiella medel** för att till fullo kunna fullgöra sina uppgifter. Vid fastställandet av **målnivån** för fonden, som finansieras genom bidrag från bankerna, bör man beakta de olika **åtgärder** som vidtas på olika områden för att **återställa finanssektorn**. I detta sammanhang upprepar kommittén dessutom sin ståndpunkt beträffande BRRD-direktivet, nämligen att de planerade kriterierna för bankernas förhandsbidrag regelbundet måste kunna ses över. Man bör uppmärksamma eventuella dubbla kostnader som uppstår p.g.a. kombinationen av nationella system och EU-system.

2. Bakgrund

2.1 Kommissionens förslag om **inrättande av en gemensam rekonstruktionsmekanism och en gemensam rekonstruktionsfond** ⁽¹⁾ är ett **led** i utvecklingen mot en europeisk ekonomisk och monetär union, inklusive en **bankunion**. Förslaget har stöd i artikel 114 i EUF-fördraget, som gör det möjligt att fastställa åtgärder som syftar till att upprätta den inre marknaden och få den att fungera.

2.2 Denna bankunion, som gäller för alla euroländer och alla medlemsstater utanför euroområdet som väljer att ansluta sig till den, ska **fullbordas stegvis**:

2.2.1 För det första måste man slutföra de pågående återstående rättsliga förfarandena för att **inrätta en gemensam tillsynsmekanism** som ger ECB befogenhet att övervaka euroområdets banker.

2.2.2 För det andra finns **Europeiska stabilitetsmekanismen** som, efter inrättandet av den gemensamma tillsynsmekanismen och en översyn av bankernas balansräkningar och fastställandet av tidigare tillgångar som ärvt (legacy assets), direkt ska kunna rekapitalisera banker ⁽²⁾.

⁽¹⁾ COM(2013) 520 final.

⁽²⁾ Se Ekofinrådet av den 21 juni 2013 och Europeiska rådet av den 27 juni 2013.

2.2.3 Dessutom finns kommissionens förslag av den 6 juni 2012 till **direktiv** om inrättande av en ram för återhämtning och rekonstruktion av kreditinstitut och värdepappersföretag (BRRD-direktivet). Rådet har nu enats om en allmän riktlinje för dessa förslag, och det är på denna som det aktuella förslaget till förordning om en gemensam rekonstruktionsmekanism (SRM-förordningen) bygger.

Med dessa förslag eftersträvas en effektiv politisk ram för att på ett ordnat sätt hantera banker på obestånd och för att förhindra en spridning till andra institut genom att de berörda myndigheterna ges ändamålsenliga verktyg och befogenheter för att föregripa bankkriser, trygga den finansiella stabiliteten och minimera risken för att skattebetalarna ska förlora pengar ⁽³⁾.

2.2.4 Det sista inslaget i förslagen är förslaget till **SRM-förordning** med lämpliga och effektiva skyddsmekanismer, som publicerades den 10 juli 2013.

2.3 Dessutom bör man erinra om kommissionens förslag från 2010 om harmonisering av de nationella insättningsgarantisystemen. Insättningsgarantisystemet syftar till att neutralisera konsekvenserna av en konkurs för småsparare när det gäller insättningar på upp till 100 000 euro.

2.4 Rekonstruktionsmekanismen skulle **fungera** enligt följande:

2.4.1 **ECB meddelar** i egenskap av tillsynsmyndighet att en bank befinner sig i allvarliga finansiella svårigheter och måste rekonstrueras.

2.4.2 En **gemensam rekonstruktionsnämnd**, som består av företrädare för ECB, kommissionen och de berörda nationella myndigheterna, **förbereder** därefter rekonstruktionen av banken.

2.4.3 På rekommendation av den gemensamma rekonstruktionsnämnden eller på eget initiativ fattar **kommissionen beslut** om huruvida och när en bank ska **rekonstrueras** och **fastställer en ram** för användningen av rekonstruktionsverktygen och fonden.

Dessa rekonstruktionsverktyg, som fastställs i BRRD-direktivet och upprepas i den gemensamma rekonstruktionsmekanismen, är

— försäljning av affärsverksamhet,

— broinstitut,

— avskiljande av tillgångar,

— skuldnedskrivning (*bail-in*).

2.4.4 Det är de **nationella rekonstruktionsmyndigheterna** som **genomför** rekonstruktionsplanen under den gemensamma rekonstruktionsnämndens överinseende. Om en nationell rekonstruktionsmyndighet inte följer den gemensamma rekonstruktionsnämndens beslut kan nämnden besluta om ett antal förvaltningsåtgärder som riktas direkt till problembankerna.

2.5 Den planerade **gemensamma bankrekonstruktionsfonden** står under den gemensamma rekonstruktionsnämndens kontroll. Fonden ska säkerställa att det finns finansiellt stöd tillgängligt medan banken omstruktureras.

2.5.1 Fonden är gemensam för alla berörda länder som omfattas av rekonstruktionsmekanismen. Fonden finansieras av alla finansinstitut i de deltagande länderna. Finansinstituten betalar ett årligt förhandsbidrag oberoende av eventuella rekonstruktionsåtgärder.

2.5.2 Syftet med fonden är i första hand att sörja för **finansiell stabilitet**, inte att täcka förluster eller att tillhandahålla kapital till institut under rekonstruktion. Det är alltså varken en räddningsfond eller en insättningsgarantifond och ersätter inga sådana fonder. Fondens syfte är däremot att trygga rekonstruktionsåtgärdernas effektivitet.

3. Allmänna kommentarer

3.1 Såsom påpekades flera gånger under 2012 är en integrerad finansiell ram, eller "**bankunion**", en väsentlig del av de politiska åtgärderna för att på nytt få Europa att gå mot ekonomisk återhämtning och tillväxt ⁽⁴⁾. Andra åtgärder, t.ex. en mer långtgående ekonomisk samordning, måste också bidra till detta.

3.2 **Kommittén** har redan tidigare framhållit vikten av en bankunion och betonat att det är omöjligt att i längden upprätthålla ett område med en gemensam valuta men 17 finans- och skuldmarknader, särskilt efter det att krisen har synliggjort den nationella segmenteringen på detta område. Bankunionen betraktas därför som en **oumbärlig och prioriterad faktor** för att dela riskerna, skydda insättarna (bl.a. via avvecklingsförfarandet), återställa förtroendet samt åter få i gång finansieringen till företag i alla medlemsstater ⁽⁵⁾.

⁽³⁾ EUT C 44, 15.2.2013, s. 68.

⁽⁴⁾ I detta sammanhang avses i synnerhet meddelandet från kommissionen till Europaparlamentet och rådet "En färdplan för en bankunion", kommissionens meddelande "En plan för en djupgående och verklig ekonomisk och monetär union: Inledningen till en debatt om Europa" och de fyra ordförandenas rapport "Mot en verklig ekonomisk och monetär union".

⁽⁵⁾ EUT C 271, 19.9.2013, s. 8.

3.3 På samma sätt har EESK tidigare uppmanat kommissionen att **så snart som möjligt föreslå en tidsplan och närmare bestämmelser för den gemensamma rekonstruktionsmekanismen**. Detta gäller också andra relevanta målsättningar, såsom hanteringen av eventuella krissituationer inom det gemensamma tillsynsarbetet. På så sätt skulle bankunionen vinna trovärdighet och utvecklas till en gemensam grund för hela den inre marknaden.

Sedan dess har det blivit klart att den gemensamma tillsynsmekanismen samt direktivet och förordningen om kapitalkrav bör börja gälla 2014 och BRRD-direktivet och den gemensamma rekonstruktionsmekanismen 2015. Rådet bör därför anta hela paketet i god tid.

3.4 Kommittén har också uttryckt sin övertygelse om att rekonstruktionsmekanismen med tiden bör kunna få ytterligare samordnande uppgifter på krishanteringsområdet. Tillsyn och rekonstruktion bör dock gå hand i hand för att undvika att medlemsstaterna får bära ansvaret för beslut som fattas på europeisk nivå om att avveckla banker liksom för kostnaderna för att återbetala insatta medel⁽⁶⁾.

3.5 I det föreslagna **BRRD-direktivet**, som lades fram i mitten av 2012, föreslås en ram för att i **medlemsstaterna** föregripa bankkriser, trygga den finansiella stabiliteten och minska bördan på de offentliga finanserna.

3.6 När BRRD-direktivet har trätt i kraft ska det medföra **en viss harmonisering** av de nationella regelverken för rekonstruktion av banker och av samarbetet mellan rekonstruktionsmyndigheterna vid hanteringen av banker på obestånd, särskilt gränsöverskridande banker.

3.7 Den **gemensamma rekonstruktionsmekanismen** går längre än så: BRRD-direktivet medför inte **enhetliga rekonstruktionsbeslut** eller användning av **finansiering på EU-nivå**, vilket är fallet i rekonstruktionsmekanismen för euroländerna och de medlemsstater utanför euroområdet som väljer att ansluta sig till den.

3.8 **Kommittén ställer sig positiv** till att man i rekonstruktionsmekanismen planerar att inrätta en **europeisk nämnd och fond**, som utgör ett lämpligt och logiskt komplement till BRRD-direktivet och den gemensamma tillsynsmekanismen. Både tillsyn och rekonstruktion ska således skötas på **samma myndighetsnivå**.

3.9 **BRRD-direktivet** ska fungera som **regelbok** för rekonstruktion av banker på hela inre marknaden, och följaktligen bygger **förordningen** till stor del på det. Med tanke på att förordningen är en förlängning av BRRD-direktivet måste man trygga en **hög grad av samstämmighet** mellan de båda regelverken och **undvika bristande överensstämmelse**.

3.10 Kommittén anser också att det är mycket viktigt för fullbordandet av den inre marknaden att **BRRD-direktivet och SRM-förordningen stäms av mot varandra i så hög grad som möjligt**. Man bör eftersträva största möjliga harmonisering av BRRD-direktivet. För att sörja för så lika konkurrensvillkor som möjligt och en samstämmig tillämpning av reglerna bör BRRD-direktivet **tillämpas på ett enhetligt sätt** i de olika medlemsstaterna. Vid det framtida genomförandet av rekonstruktionsmekanismen bör man också i största möjliga utsträckning beakta resultaten av förhandlingarna om BRRD-direktivet.

3.11 I den mån som förslagen i SRM-förordningen ligger i linje med det föreslagna BRRD-direktivet vill kommittén påminna om sina frågor i det sammanhanget, bl.a. efterlysningen av **större klarhet** vad gäller vissa nya verktyg som ännu inte har testats under systemkriser⁽⁷⁾. Dessutom bör man se över förordningens samstämmighet med det gällande regelverket för att trygga **rättslig klarhet**.

4. Särskilda kommentarer beträffande rekonstruktionsmekanismen

4.1 Det skulle vara bra om det görs snabba framsteg med hela ramen för bankunionen för att övervinna den rådande fragmenteringen av finansmarknaderna och bidra till att bryta den nuvarande kopplingen mellan de offentliga finanserna och banksektorn.

4.2 Kommittén upprepar att det så snabbt som möjligt behövs en **harmoniserad ram för återhämtning och rekonstruktion av banker**. Denna ram bör omfatta kraftfulla gränsöverskridande bestämmelser för att trygga den inre marknads integritet. **Den gemensamma rekonstruktionsmekanismen är ett nödvändigt komplement** till ramen, och de aktuella texterna bör välkomnas på samma sätt.

4.3 **Genomförandet av rekonstruktionsmekanismen** bör i sin tur stödjas av och integreras i en **fullständigt harmoniserad ram för återhämtning och rekonstruktion av banker**, som utgör en grundval för rekonstruktionen av banker i hela EU.

4.4 Rekonstruktionsmekanismen bör inte enbart erbjuda en gemensam ram för rekonstruktion av banker på obestånd i bankunionen och således bidra till lika konkurrensvillkor på detta område, utan också **utgöra ett verktyg** som är **effektivt, kraftfullt** och så **enkelt** som möjligt, och som om det blir nödvändigt **kan sättas in tillräckligt snabbt**, både nationellt och över gränserna, särskilt i nödsituationer.

4.5 När det gäller den **gemensamma rekonstruktionsnämnden** är i synnerhet oberoende, sakkunskap och demokratisk kontroll av avgörande betydelse. Nämnden bör kunna stödja sig på en **solid rättslig grund**, och är ansvarsskyldig för sina beslut, i syfte att trygga öppenhet och insyn samt

⁽⁶⁾ EUT C 11, 15.1.2013, s. 34.

⁽⁷⁾ EUT C 44, 15.2.2013, s. 68.

demokratisk kontroll och för att skydda unionsinstitutionernas rättigheter. **Avgränsningen av befogenheterna** i förhållande till tillsynsmyndigheterna måste vara **tydlig**, och nämndens **sammansättning** bör avspegla en omsorgsfull balans mellan företrädare för nationella deltagare och europeiska aktörer. Nämnden och dess ledamöter måste förfoga över nödvändig sakkunskap på de berörda områdena.

4.6 **Inrättandet** av nämnden kan betraktas som ett **viktigt led** i bankunionens och rekonstruktionsmekanismens fortsatta utveckling. Man bör dock inte tappa den gemensamma tillsynsmekanismens och BRRD-direktivets bredare ram ur sikte, och det är troligen bäst att inte föregripa resultaten på det området.

5. Särskilda kommentarer beträffande finansieringsarrangemangen

5.1 Den **gemensamma bankrekonstruktionsfonden** ska se till att finansiellt stöd finns tillgängligt medan banken omstruktureras. Kommittén upprepar att kommissionens insatser för att inrätta ett europeiskt system för finansieringsarrangemang, bl.a. genom rekonstruktionsmekanismen, bör stödjas. Ett sådant system säkerställer att alla institut i alla medlemsstater omfattas av lika effektiva finansieringsarrangemang för rekonstruktion, vilket gynnar alla medlemsstater och den inre finansiella marknaden tack vare mer stabilitet och lika konkurrensvillkor⁽⁸⁾. På samma sätt förtjänar troligen skyddet av småspararna genom insättningsgarantisystemet uppmärksamhet.

5.2 Kommittén välkomnar därför att den **gemensamma rekonstruktionsmekanismen stöds** av ett särskilt finansieringsarrangemang. Även om rekonstruktionen främst bör finansieras genom verktyget för skuldnedskrivning (*bail-in*) – så att andelsägare och andra fordringsägare täcker de första förlusterna – och övriga verktyg i förordningen, bör den gemensamma rekonstruktionsmekanismen kompletteras med en **gemensam fond** i syfte att bryta den nuvarande kopplingen mellan myndigheterna och banksektorn.

5.3 Kommittén anser att man **snabbt måste klargöra** fondens **rättsliga grund**, inklusive frågan om huruvida en fördragsändring är nödvändig eller inte.

5.4 Så snart det råder nödvändig klarhet måste man **börja arbeta** med att **inrätta** fonden, dock utan att föregripa utvecklingen och resultaten när det gäller den gemensamma tillsynsmekanismen och BRRD-direktivet.

5.5 Införandet av ett gemensamt system innebär också **stora utmaningar**, och man måste se till att oönskade konsekvenser i största möjliga mån förhindras eller begränsas redan från början och att alla problem löses i förväg. Ett exempel på detta är moralisk risk.

5.6 Även om fonden ska användas först i ett senare skede, och i synnerhet efter *bail-in*-åtgärderna, och användningen av medlen ska begränsas till specifika syften, är det viktigt att **fonden är tillräckligt stor** och att **alla finansinstitut** är skyldiga att **bidra**.

5.7 Vid fastställandet av fondens **målnivå** bör man **beakta** det befintliga **förstärkta tillsynsregelverket**, de förebyggande åtgärderna samt återhämtnings- och rekonstruktionsplanernas roll för att förhindra kriser, de höjda kapitalbuffertarna och de nya rekonstruktionsmekanismerna, bl.a. *bail-in*-verktyget, samt **andra åtgärder för att återställa finanssektorn**. Dessa åtgärder och verktyg syftar redan till att begränsa risken för att banker ska hamna på obestånd. När det gäller den gemensamma rekonstruktionsmekanismen upprepar kommittén därför sin ståndpunkt beträffande BRRD-direktivet, framför allt att **kriterierna för förhandsbidraget** regelbundet måste kunna ses över⁽⁹⁾.

5.8 Av samma skäl och för att undvika negativa konsekvenser för medborgare och företag bör man ägna tillräcklig uppmärksamhet åt **eventuella dubbla kostnader för bankerna** som uppstår p.g.a. den dubbla strukturen med nationella rekonstruktionsmyndigheter och en europeisk rekonstruktionsmyndighet.

Bryssel den 17 oktober 2013.

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande

Henri MALOSSE

⁽⁸⁾ EUT C 44, 15.2.2013, s. 68.

⁽⁹⁾ EUT C 44, 15.2.2013, s. 68.