

Strasbourg den 24.11.2015
COM(2015) 587 final

**Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska centralbanken,
Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén**

”Mot ett fullbordande av bankunionen”

Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska centralbanken, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén

”Mot ett fullbordande av bankunionen”

1. Bakgrund

I de fem ordförandenas rapport av den 22 juni 2015¹ och kommissionens därtill hörande följemeddelande av den 21 oktober 2015² presenteras en plan för att fördjupa den ekonomiska och monetära unionen (EMU). En oundgänglig del i denna plan är fullbordandet av bankunionen. EMU behöver en bankunion som fungerar fullt ut för att man ska kunna garantera att den gemensamma monetära politiken får fullt genomslag, att man får en bättre riskspridning mellan medlemsstaterna och att ekonomin kan finansiera sig i tillräcklig utsträckning. Dessutom kommer bankunionens fullbordande att stärka den finansiella stabiliteten i EMU genom att förtroendet för banksystemet återupprättas tack vare en kombination av åtgärder för att både dela och minska risker.

EU har genomfört betydande reformer av finanssektorn under de senaste åren. Man har i detta sammanhang stärkt regelverket för banker genom införandet av gemensamma regler som gör att man får både en mer enhetlig reglering och en tillsyn av hög kvalitet inom hela EU. Denna ram kommer att uppmuntra till ett ansvarsfullare beteende inom banksektorn. Det rör sig till exempel om följande:

- Skärpta tillsynskrav för bankerna som grundar sig på nya globala standarder har införts genom fjärde kapitalkravsdirektivet / kapitalkravsförordningen. Detta innebär att bankernas förmåga att absorbera ekonomiska och finansiella chocker har förbättrats genom en ökning av bankernas kapital och en förbättring av kvaliteten på detta kapital, en utökning av risktäckningen, begränsning av skuldsättningen, en förbättring av styrningen och ökad öppenhet.
- I direktivet om återhämtning och resolution av banker inrättas en ny ram för återhämtning och resolution av banker som fallerar eller sannolikt kommer att falla. Denna ram gör det möjligt för medlemsstaterna att hantera bankkriser snabbare och under mer ordnade former, vilket skyddar skattebetalarna.
- De nationella insättningsgarantisystemen har förstärkts genom direktivet om insättningsgarantisystem som innebär att garantiernas omfattning harmoniseras, finansieringsarrangemangen förstärks och att tidsfristen för utbetalning förkortas.

¹ Rapporten från ordförandena för Europaparlamentet, Europeiska rådet, kommissionen, Eurogruppen och Europeiska centralbanken om färdigställandet av EU:s ekonomiska och monetära union.
Se: http://ec.europa.eu/priorities/economic-monetary-union/docs/5-presidents-report_sv.pdf.

² Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet och Europeiska centralbanken om stegen mot färdigställandet av den ekonomiska och monetära unionen.
Se: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/EN/1-2015-600-SV-F1-1.PDF>.

Det förstärkta regelverket (det enhetliga regelverket) utgör en gemensam grund både för den inre marknaden med 28 medlemstater och för bankunionen.

Ett centralt mål för bankunionen är att motverka den fragmentering av finansmarknaderna som ägt rum sedan eurokrisen genom att minska kopplingen mellan banker och stat (som innebär att bankfallissemang kan innebära en risk för ens stats offentliga finanser och att finansiella problem orsakade av stater kan destabilisera bankerna). För att uppnå detta mål har det beslutats att översyn, resolution och resolutionsfinansiering för viktiga banker ska ligga på bankunionsnivå.

För detta ändamål har man därför inrättat den gemensamma tillsynsmekanismen och gemensam resolutionsmekanism, dvs. de två första pelarna i bankunionen. Den gemensamma tillsynsmekanismen togs i bruk i november 2014 och har redan lett till att man fått en oberoende och enhetlig tillsyn. Den gemensamma resolutionsmekanismen kommer att fungera fullt ut från och med januari 2016 då även bidragen till den gemensamma resolutionsfonden börjar tas ut. Trots att Europeiska rådet redan för tre år sedan enades om en färdplan för fullbordandet av EMU med utgångspunkt i en allt djupare integration och ömsesidigt stöd³, dvs. bankunionens tredje pelare, finns det fortfarande inte ett gemensamt insättningsgarantisystem. Man har även enats om att bankunionen bör ha en gemensam finanspolitisk säkerhetsmekanism som ska användas som en sista utväg, men arbetet med denna fråga har ännu inte påbörjats (se avsnitt 3.2).

Det krävs nu att man vidtar åtgärder för att se till att de delar av bankunionen som redan finns genomförs fullt ut och på ett korrekt sätt och för att införa de delar som saknas. Medlemsstaterna har enats om att ett välfungerande brofinansieringsarrangemang för den gemensamma resolutionsfonden ska finnas på plats i januari 2016 och att den gemensamma finanspolitiska säkerhetsmekanismen ska ha inrättats senast i slutet av 2023⁴. I de fem ordföranden rapport som nyligen publicerades föreslås ett antal åtgärder för att fullborda bankunionen. Till detta kommer en uppföljning i form av ett meddelande från kommissionen som är inriktat på följande fyra grundläggande krav:

1. Ett snabbt och fullständigt införlivande av de rättsliga bestämmelser som man redan enats om (bland annat direktivet om återhämtning och resolution av banker och direktivet om insättningsgarantisystem, se avsnitt 2).
2. En snabb överenskommelse om ett välfungerande brofinansieringsarrangemang för den gemensamma resolutionsfonden och en gemensam finanspolitisk säkerhetsmekanism som är finanspolitiskt neutral på medellång sikt, dvs. de skattemedel som används kommer att återbetalas av bankerna.
3. Ett lagstiftningsförslag om ett europeiskt insättningsgarantisystem.
4. En parallell ansträngning för att ytterligare minska riskerna inom banksektorn och minska kopplingen mellan banker och stat.

³ Europeiska rådets slutsatser om fullbordande av EMU som antogs den 14 december 2012.

Se http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/134320.pdf.

⁴ Se Eurogruppens och Ecofin-ministrarnas uttalande från december 2013.

Syftet med detta meddelande som åtföljer kommissionens lagstiftningsförslag om inrättande av ett europeiskt insättningsgarantisystem är att sätta in detta förslag i sitt bredare sammanhang, dvs. fullbordandet av bankunionen och de nödvändiga kompletterande åtgärderna för riskdelning och riskminskning i banksektorn.

2. Genomförande av bankunionens enhetliga regelverk

Det enhetliga regelverket för bankunionen består av fjärde kapitalkravsdirektivet/kapitalkravsförordningen, direktivet om återhämtning och resolution av banker samt direktivet om insättningsgarantisystem. Samtliga dessa rättsakter som antogs under 2014 måste nu införlivas i medlemsstaternas nationella lagstiftning för att bankunionen ska kunna fungera som planerat. Fjärde kapitalkravsdirektivet/kapitalkravsförordningen har införlivats fullt ut av samtliga medlemsstater, under det att några medlemsstater (bland annat några som ingår i bankunionen) ännu inte uppfyllt sin skyldighet att fullt ut införliva direktivet om återhämtning och resolution av banker och direktivet om insättningsgarantisystem. Tidsfristen för införlivande har redan löpt ut för båda de sistnämnda direktiven (den 31 december 2014 respektive den 3 juli 2015). Kommissionen har inlett ett överträdelseförfarande mot flera av dessa medlemsstater vid Europeiska unionens domstol. I detta sammanhang har kommissionen uppmanat till ratificering av det mellanstatliga avtalet om den gemensamma resolutionsfonden senast den 30 november, eftersom ett antal medlemsstater ännu inte slutfört ratificeringsförfarandet. Även om majoriteten av medlemsstaterna förefaller kunna uppfylla sina skyldigheter vad gäller införlivande och ratificering till slutet av 2015 krävs det ändå att alla deltagande medlemsstater uppfyller sina rättsliga förpliktelser för att bankunionens ska vara trovärdig⁵. Under tiden kommer kommissionen att se till att man i tid antar även den sekundärlagstiftning som är nödvändig för att bankunionen ska kunna börja fungera, t.ex. skuldnedskrivningsbestämmelserna i direktivet om återhämtning och resolution av banker.

3. Brofinansiering för den gemensamma resolutionsfonden och en gemensam finanspolitisk säkerhetsmekanism

3.1 Ett brofinansieringsarrangemang

Bankernas bidrag till den gemensamma resolutionsfonden kommer att börja tas ut i början av 2016, men den storlek fonden ska ha när den nått en stabil nivå, dvs. ca 55 miljarder euro, kommer att nås först 2024. Bidragen kommer att göras ömsesidiga successivt under en åttaårsperiod. Dessa särdrag och den komplicerade strukturen med

⁵ Den 24 november 2015 hade direktivet om återhämtning och resolution av banker ännu inte införlivats eller endast införlivats delvis av 11 medlemsstater, dvs. Belgien, Cypern, Italien, Litauen, Luxemburg, Nederländerna, Polen, Rumänien, Slovenien, Sverige och Tjeckien.

Den 24 november 2015 hade direktivet om insättningsgarantisystem ännu inte införlivats eller endast införlivats delvis av 15 medlemsstater, dvs. Belgien, Cypern, Estland, Grekland, Italien, Irland, Litauen, Luxemburg, Malta, Nederländerna, Polen, Rumänien, Slovenien, Sverige och Tjeckien.

Den 24 november 2015 hade 9 medlemsstater ännu inte ratificerat det mellanstatliga avtalet eller deponerat ratifikationsinstrumenten för detta, dvs. Belgien, Estland, Grekland, Irland, Italien, Litauen, Luxemburg, Malta och Slovenien.

separata nationella delar under övergången till full ömsesidighet gör att den gemensamma resolutionsfonden kommer att ha en begränsad upplåningskapacitet under de närmaste åren. Ett stort problem är att den gemensamma resolutionsfonden kan komma att drabbas av kapacitetsbegränsningar, särskilt under sina första år, och därmed inte vara i stånd att tillhandahålla de medel som behövs för att finansiera en eller flera bankresolutioner. Skulle detta inträffa måste den eller de berörda medlemsstaterna vara tvungna att finansiera resolutionen, vilket innebär att kopplingen mellan banker och stat finns kvar.

Medlemsstaterna diskuterar för närvarande möjligheten av att införa nationella kreditramar till stöd för sina respektive delar som ett sätt att hantera de risker som följer av att den gemensamma resolutionsfonden inte har en tillräcklig kapacitet. Eftersom storleken på medlemsstaternas delar kommer att minska i takt med att bidragen succesivt görs ömsesidiga kommer de nationella kreditramarna att stödja en allt mindre del av den totala gemensamma resolutionsfonden allteftersom tiden går. Det är därför av största vikt att medlemsstaterna inte bara vidtar de åtgärder som behövs för att se till att dessa kreditramar finns på plats till den 1 januari 2016 då den gemensamma resolutionsnämnden börjar fungera fullt ut, utan även att de börjar diskutera en mer robust ömsesidig kreditram inom ramen för Europeiska stabilitetsmekanismen (ESM).

3.2 En gemensam finanspolitisk säkerhetsmekanism att använda i sista hand

En välfungerande gemensam tillsynsmekanism och gemensam resolutionsmekanism ger en betydligt minskad risk för bankfallissemang och ett skydd för skattebetalarna som slipper betala för bankresolutioner. Dessutom tillkommer ett ytterligare skydd i form av en lång rad olika tillsynsåtgärder som införts för bankerna i syfte att förbättra tillsynen och krishanteringen, öka bankernas kapital och förbättra kvaliteten på detta kapital, minska koncentrationen av exponeringar, minska skuldsättningen, begränsa procykliska utlåningsbeteenden, förbättra tillgången till likviditet, hantera systemrisker som beror på storlek, komplexitet och sammankoppling, öka insättarnas förtroende och skapa incitament till en god riskhantering på grundval av regler om styrning.

Det är dock att märka att inte ens denna breda uppsättning av tillsyns- och krishanteringsåtgärder helt kan undanröja risken för att man kan komma att behöva använda offentliga medel till att förstärka resolutionsfondernas finansiella kapacitet. Medlemsstaterna har därför enats om att bankunionen behöver ha tillgång till en gemensam finanspolitisk säkerhetsmekanism som ska användas i sista hand. En sådan säkerhetsmekanism innebär att en eventuell finanspolitisk risk tillfälligt görs ömsesidig i samband med bankresolutioner inom bankunionen. Utnyttjandet av denna säkerhetsmekanism är finanspolitiskt neutral på medellång sikt, dvs. de skattemedel som används kommer att återbetalas av bankerna (genom bidrag i efterhand till den gemensamma resolutionsfonden).

4. Ett europeiskt insättningsgarantisystem

4.1 Skälen till att införa ett europeiskt insättningsgarantisystem

Redan i samband med de preliminära diskussionerna om en bankunion under 2012 diskuterades ett gemensamt insättningsgarantisystem. I sin ändring av direktivet om insättningsgarantisystem 2012 föreslog kommissionen att man skulle införa obligatorisk ömsesidig upp- och utlåning mellan nationella insättningsgarantisystem. Detta förslag antogs emellertid inte. I direktivet om insättningsgarantisystem från 2014 infördes förbättringar av de nationella insättningsgarantisystemen i och med att tidsfristen för utbetalning till insättarna förkortades och det fastställdes att garantifonderna skulle byggas upp till en viss målnivå till 2024. I direktivet ges även möjlighet till utlåning på frivillig basis mellan de nationella systemen som en källa till likviditetsstöd om så behövs.

Trots de förbättringar som tillkommit genom 2014 års direktiv gör det faktum att bankunionen saknar ett gemensamt insättningsgarantisystem att insättarna fortfarande är sårbara inför stora lokala chocker som är för betydande för att de ska kunna hanteras inom ramen för de nationella insättningsgarantisystemen. Dessutom gäller inte lika förutsättningar inom unionen för insättare och banker som söker attrahera insättningar. De olikheter som finns mellan de olika nationella insättningsgarantisystemen kan även bidra till att marknaden fragmenteras i och med att de påverkar bankernas förmåga och vilja att expandera över gränserna. Framförallt kan strukturen för en gränsöverskridande bankkoncern (dvs. filialer eller dotterbolag) påverkas genom att bankerna väljer mellan sitt egna nationella insättningsgarantisystem (filial) eller värdlandets insättningsgarantisystem (dotterbolag), beroende på vilket av de två systemen som är mest robust.

Det europeiska insättningsgarantisystemet gör att bankunionen blir mer motståndskraftig vid framtida finanskriser, eftersom de nationella insättningsgarantisystemen blir mindre sårbara vid stora lokala chocker och kopplingen mellan banker och stat blir ännu svagare. Under dessa omständigheter kan det europeiska insättningsgarantisystemet bidra till att öka insättarnas förtroende för bankunionen, vilket i sin tur minskar risken för massuttag och ökar den finansiella stabiliteten. Det europeiska insättningsgarantisystemet förbättrar dessutom samarbetet mellan de nationella insättningsgarantisystemen vid hanteringen av gränsöverskridande bankfallissemang. Vidare kommer systemet att öka insättarnas förtroende för banksystemet, oberoende av var dess bank är lokaliserad, vilket därmed bidrar till att skapa lika villkor och att fördjupa den finansiella integrationen. Med hänsyn till alla dessa aspekter utgör systemet ett nödvändigt komplement till den uppflyttning av banktillsynen till bankunionsnivå som skett. Eftersom ansvaret för tillsyn och resolution nu är ett delat ansvar till följd av tillkomsten av den gemensamma tillsynsmekanismen och den gemensamma resolutionsmekanismen ligger de omständigheter under vilka de nationella insättningsgarantisystemen ska betala ut till försäkrade insättare eller betala in bidrag i stor utsträckning inte längre under nationell kontroll. Följaktligen har kommissionen antagit – tillsammans med detta meddelande – ett lagstiftningsförslag om ett europeiskt insättningsgarantisystem.

4.3 Hur kommer det europeiska insättningsgarantisystemet att fungera?

4.3.1 Den europeiska insättningsgarantifonden

Det kommer att inrättas en europeisk insättningsgarantifond (nedan kallad *insättningsgarantifonden*) som kommer att vara åtskild från den gemensamma resolutionsfonden och utgöra ett komplement till de befintliga nationella insättningsgarantifonderna. Insättningsgarantifonden kommer att finansieras med bidrag från bankerna.

Vid återförsäkringen av det europeiska insättningsgarantisystemet, då riskerna till största del fortfarande ligger kvar på nationell nivå, fastställs de enskilda bankernas riskprofiler i förhållande till övriga banker i dess nationella banksystem. Så snart det europeiska insättningsgarantisystemet blir ett system med gemensamt ansvar på bankunionsnivå (från och med det första året av koassurans) fastställs riskprofilen för enskilda banker i förhållande till alla banker i bankunionen. Detta gör att det europeiska insättningsgarantisystemet blir kostnadsneutral totalt sett för bankerna och de nationella insättningsgarantisystemen och att man undviker komplikationer när det gäller att fastställa bankernas riskprofiler under insättningsgarantifondens uppbyggnadsfas.

En viktig princip är att det europeiska insättningsgarantisystemets samtliga faser inte får leda till en ökning av bankernas kostnader totalt sett jämfört med de nuvarande skyldigheterna under 2014 års direktiv om insättningsgarantisystem. Det europeiska insättningsgarantisystemet kommer med andra ord att göra bankunionens nuvarande insättningsgarantiarrangemang mer ekonomiskt effektiva genom att de tillgängliga medlen för utbetalningar gradvis sammanförs utan att detta ställer krav på en ökning av bankernas bidrag totalt sett. Bankernas bidrag till det europeiska insättningsgarantisystemet kommer att dras av från deras bidrag till de nationella insättningsgarantisystemen. Bidragen till de nationella systemen kommer att minska successivt samtidigt som bidragen till det europeiska insättningsgarantisystemet ökas.

Det behövs en stark och oberoende myndighet på bankunionsnivå för att förvalta det europeiska insättningsgarantisystemet, fastställa bankernas riskjusterade bidrag, övervaka inbetalningarna av bidragen och hantera utbetalningsärenden. Den gemensamma resolutionsnämnden (nedan kallad *nämnden*) skulle kunna sköta denna uppgift, under förutsättning att dess styrstruktur ändras för att ta hänsyn till dess nya uppgifter så att den kan hantera eventuella intressekonflikter mellan sina resolutionsfunktioner och insättningsgarantifunktioner. Nämnden skulle kunna förvalta den gemensamma resolutionsfonden och insättningsgarantifonden tillsammans för att på så sätt skapa synergieffekter genom att kombinera ansvaret för resolution och insättningsförsäkring. Detta bör ge en samstämmig och effektiv beslutsprocess och leda till ett snabbt beslutsfattande. Ett arrangemang av detta slag sätter nämnden som första kontaktpunkt vid en kris, vilket gör att det blir lättare för den att snabbt hantera en kris och därmed också begränsa risken för att krisen sprider sig. Problemet med potentiella intressekonflikter måste dock lösas så att insättningsgarantifonden hålls åtskild från den gemensamma resolutionsfonden.

4.3.2 Återförsäkring och därefter koassurans

I förslaget om ett europeiskt insättningsgarantisystem kombineras återförsäkring och koassurans i på varandra följande steg, varav det första är återförsäkring och nästa är ett system med koassurans med en gradvis ökning av ömsesidigheten till dess att man når fram till ett system med fullständig försäkring. Kommissionen föreslår att det

europiska insättningsgarantisystemet inledningsvis ska grunda sig på principen om återförsäkring och på kort sikt inte innebära att risken görs fullt ömsesidig.

För att begränsa ansvaret för insättningsgarantifonden, minska den moraliska risken på nationell nivå och hantera eventuella olikheter i kapitaliseringsnivå i de befintliga nationella insättningsgarantisystemen skulle man i återförsäkringsfasen kunna ge de nationella insättningsgarantisystemen tillgång till insättningsgarantifonden endast i de fall medlemsstaterna till fullo uppfyller sina skyldigheter enligt direktivet om insättningsgarantisystem och det först har uttömt sina egna resurser och på villkor det är förenligt med direktivet om insättningsgarantisystem. Dessutom skulle insättningsgarantifonden endast stå för en viss del av varje utbetalningsbelopp och bara tillhandahålla stöd till de nationella insättningsgarantisystemen upp till en viss procentsats av det underskott som dessa har att täcka, men dock inte över ett totalt övre tak. Möjligheten att erhålla stöd från insättningsgarantifonden måste vara underkastad dessa villkor för att man ska kunna hantera den moraliska risken och undvika att ett nationellt insättningsgarantisystem får en fördel på grund av att det varit först med att begära stöd eller att det får mer stöd tack vare att det inte avsatt tillräckligt med nationella medel. Medlemsstaterna skulle vara tvungna att fortsätta att bygga upp sina nationella insättningsgarantisystem. Eftersom det är meningen att utbetalning från insättningsgarantifonden endast ska kunna ske på villkor att direktivet om insättningsgarantisystem följts kommer systemet att ge medlemsstaterna ytterligare incitament till att till fullo efterleva det direktivet. Denna skyddsklausul är till för att se till att insättningsgarantisystemen inte drar fördel av det europeiska insättningsgarantisystemet när de förbrukat sina medel. Dessutom införs tak för det europeiska insättningsgarantisystemets insatser för att förhindra att systemet töms helt på grund av en enskild utbetalningshändelse.

Att utforma insättningsgarantin som en återförsäkring gör visserligen att man minskar kopplingen mellan banker och stat, men det ger inte de nationella systemen en övergripande försäkring att falla tillbaka på och säkerställer inte heller en likvärdig skyddsnivå för allmänhetens insättningar inom hela bankunionen.

Detta innebär att det europeiska insättningsgarantisystemet inledningsvis ska vara ett återförsäkringssystem och därefter gradvis övergå till att bli ett ömsesidigt system ("koassurans"), fortfarande med tillämpning av lämpliga begränsningar och skydd, för att till sist bli ett system med fullständig försäkring 2024. Under perioden fram till 2024 ökas insättningsgarantifondens relativa bidrag till utbetalningarna till insättare gradvis upp till 100 %, vilket innebär att man kommer att få fullständig försäkring av insättarrisk inom hela bankunionen.

Den viktigaste skillnaden mellan de två strategierna återförsäkring och koassurans är att koassurans innebär att utbetalningar delas mellan de nationella insättningsgarantisystemen och insättningsgarantifonden från och med den första euron. Återförsäkrings- och koassuransmetoden har emellertid många gemensamma drag så det bör inte vara förenat med några större problem att övergå från den ena metoden till den andra på det rent praktiska planet. Bland annat innebär båda metoderna att utbetalningar från insättningsgarantifonden fortsätter att vara avhängiga av att de nationella insättningsgarantisystemen följer direktivet om insättningsgarantisystem och

att de nationella insättningsgarantisystemen är tvungna att återbetala det europeiska insättningsgarantisystemet om de får bidrag i efterhand från sina banker och/eller erhållit medel genom ett insolvensförfarande.

Strukturen på det europeiska insättningsgarantisystemet kommer att följa gängse mönster för bankunionen, dvs. ett enhetligt regelverk i form av det gällande direktivet om insättningsgarantisystem, för alla 28 medlemsstater, kompletterat med det europeiska insättningsgarantisystemet som görs obligatoriskt för medlemsstaterna i euroområdet och står öppet för de medlemsstater utanför euroområdet som önskar delta. Med tanke på de nära kopplingarna mellan det europeiska insättningsgarantisystemet och den gemensamma tillsynen och den gemensamma resolutionen kommer det att krävas att de medlemsstater utanför euroområdet som ansluter sig till bankunionen deltar i bankunionens samtliga tre delar.

Kommissionen kommer dessutom att se till att det inte uppstår några snedvridningar på den inre marknaden genom att tillämpa reglerna för statligt stöd på ett konsekvent sätt. Sådana medel som används av insättningsgarantisystemen, inklusive insättningsgarantifonden, för att återbetala insättare indisponibla garanterade insättningar i enlighet med direktivet om insättningsgarantisystem utgör inte statligt stöd eller stöd från fonden. Om dessa medel används till rekonstruktion av kreditinstitut och utgör statligt stöd eller stöd från fonden måste de vara förenliga med artikel 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt och, artikel 19 i förordningen om gemensam resolutionsmekanism, i dess ändrade lydelse. Kommissionen utgår dessutom från, om inte annat med tanke på att tidsfristerna redan löpt ut, att direktivet om återhämtning och resolution av banker och alla dess tillämpliga bestämmelser kommer att ha införlivats fullt ut av alla medlemsstater och börjat tillämpas av de myndigheter som ansvarar för resolutionsförfarandena i god tid innan det europeiska insättningsgarantisystemet träder i kraft.

5. Ytterligare minskning av riskerna i bankunionen

Kommissionen har föresatt sig att minska riskerna ytterligare och att garantera lika villkor i bankunionen genom att minska kopplingen mellan banker och stat. Vad gäller specifika åtgärder för att minska risker är det viktigt att, återigen, framhålla hur viktigt det är att de överenskomna åtgärderna verkligen genomförs. Följaktligen måste man som första prioritering se till att medlemsstaterna till fullo införlivar både direktivet om återhämtning och resolution av banker och direktivet om insättningsgarantisystem. För detta ändamål har det därför inletts överträdelseförfaranden mot berörda medlemsstater. Kommissionen har även uppmanat medlemsstaterna att ratificera det mellanstatliga avtalet om bankernas bidrag till den gemensamma resolutionsfonden.

Ett lämpligt brofinansieringsarrangemang för den gemensamma resolutionsfonden, en gemensam finanspolitisk säkerhetsmekanism och ett gemensamt insättningsgarantisystem gör att bankunionen kan fungera på bästa sätt. Ett gemensamt drag för dessa åtgärder är att de minskar kopplingen mellan banker och stat på nationell nivå tack vare att riskerna delas av alla de medlemsstater som ingår i bankunionen. Den

riskdelning som införs genom dessa åtgärder måste dock åtföljas av andra åtgärder för att minska riskerna i banksektorn, vilka vidtas parallellt med de olika faserna i inrättandet av det europeiska insättningsgarantisystemet. Om kostnaderna för bankfallissemang och insolvens ska göras ömsesidiga är det också viktigt att man ser till att riskerna för att denna typ av kostnader uppstår minskas i största möjliga utsträckning. Detta är inte något nytt problem och det har redan vidtagits långtgående åtgärder för att minska dessa risker (se avsnitt 1). Europeiska centralbanken (ECB) har bekräftat att balansräkningarna för de banker som ingår i den samlade bedömningen 2014 nu är tillräckligt robusta och kan stå emot en betydande ekonomisk och finansiell stress. Ytterligare riskminskande åtgärder kommer emellertid att behöva vidtas parallellt med arbetet med det europeiska insättningsgarantisystemet.

- För det första behövs åtgärder för att garantera att den gemensamma tillsynsmekanismen kan fungera så effektivt som möjligt. Även om den gemensamma tillsynsmekanismen nu har använts under mer än ett år och snabbt blivit etablerad som gemensam tillsynsmyndighet för bankunionen behöver man fortfarande minska de nationella alternativen och handlingsutrymmet för de enskilda länderna vid tillämpningen av tillsynsreglerna. Det har redan gjorts betydande framsteg när det gäller att avskaffa många av dessa alternativ och handlingsutrymmen vid tillämpningen av tillsynsreglerna (dvs. i fjärde kapitalkravsdirektivet/kapitalkravsförordningen) som finns tillgängliga för banker som står under den gemensamma tillsynsmekanismens ansvar. Den 11 november 2015 inledde den gemensamma tillsynsmekanismen ett offentligt samråd om harmonisering av alternativ och handlingsutrymme inom bankunionen⁶. Det finns dock fortfarande utrymme för att avskaffa en del kvarvarande alternativ och handlingsutrymmen genom lagstiftningsåtgärder på EU-nivå. Kommissionen kommer att i samarbete med medlemsstaterna och i nära samordning med den gemensamma tillsynsmekanismen att föreslå lagstiftningsåtgärder som syftar till att, i den utsträckning som är nödvändig, anpassa användningen av nationella alternativ och handlingsutrymmen. Inom ramen för översynen av den gemensamma tillsynsmekanismen kommer kommissionen också att undersöka hur den gemensamma tillsynsmekanismen fungerar inom andra områden och överväga eventuella förbättringar. När det gäller nationella alternativ och handlingsutrymmen vid tillämpningen av makrotillsynsregler kommer kommissionen även att överväga eventuella ändringar av den nuvarande ordningen, samtidigt som den flexibilitet som behövs för att kunna hantera landspecifika omständigheter bibehålls.
- För det andra måste harmonisering av de nationella insättningsgarantisystemen gå hand i hand med införandet av det europeiska insättningsgarantisystemet. Denna harmonisering är nödvändig för att det europeiska insättningsgarantisystemet ska kunna fungera på ett korrekt sätt i fasen fullständig försäkring. Trots de ytterligare harmoniseringsåtgärder som införs genom direktivet om insättningsgarantisystem från 2014 finns det fortfarande stora skillnader mellan de nationella insättningsgarantisystemen och dessa bör åtgärdas inom ramen för bankunionen. I förslaget till det europeiska insättningsgarantisystemet anges att rätten att täckas av detta system förutsätter att de fullt harmoniserade finansieringskraven är uppfyllda.

⁶ Se: https://www.bankingsupervision.europa.eu/legalframework/publiccons/html/reporting_options.sv.html.

- För det tredje måste den gemensamma resolutionsnämnden kunna fungera så effektivt som möjligt. Denna nämnd ska fungera fullt ut från och med 2016 och har varit verksam sedan mars 2015 med att utarbeta resolutionsplaner för banker under dess ansvar. Det är viktigt att nämnden kan reagera snabbt och effektivt i händelse av att en bank är faller eller sannolikt kommer att falla så att man kan värna den finansiella stabiliteten och begränsa de potentiella kostnaderna för banksektorn i stort och för skattebetalarna. För detta ändamål är det av avgörande betydelse att det finns tillgång till tillräckligt med nedskrivningsbara skulder tack vare en korrekt tillämpning av minimikravet för kapitalbas och kvalificerade skulder. Dessutom har rådet för finansiell stabilitet på internationell nivå utarbetat ett krav när det gäller den totala kapaciteten att absorbera förluster. Kommissionen kommer att lägga fram ett lagstiftningsförslag under 2016 så att detta krav kan börja tillämpas 2019 som är den överenskomna tidsfristen. Genom kravet när det gäller den totala kapaciteten att absorbera förluster tillförs ytterligare ett harmoniserat minimikrav som ska garantera att bankerna har tillräckligt förlustabsorptionskapacitet och rekapitaliseringskapacitet. Gemensamma resolutionsfonden bör också kunna inleda sin verksamhet utan problem när bidragen från alla relevanta banker flyter in till den gemensamma resolutionsfonden i god tid och fullt ut från och med 2016.
- För det fjärde är det viktigt att offentliga medel används för att upprätthålla en solvent och motståndskraftig banksektor i så liten utsträckning som möjligt och endast som en sista utväg. Av denna anledning måste skuldnedskrivningsreglerna i direktivet om återhämtning och resolution av banker tillämpas på ett konsekvent sätt så att man kan garantera att kostnaderna för banker som faller eller sannolikt kommer att falla i första hand bärs av de berörda bankernas aktie- och fordringsägare. I den utsträckning som offentliga medel eller medel från den gemensamma resolutionsfonden används är det viktigt att man även tillämpar EU:s regler för statligt stöd och för stöd från fonden. Man kommer därför även i fortsättningen att se till att dessa regler efterlevs så att man kan säkra att offentliga medel används i så liten utsträckning som genom att vidta lämpliga åtgärder för bördefördelning samt se till att de banker som mottagit stöd är livskraftiga och att konkurrensen på den inre marknaden inte snedvrids.
- För det femte behöver man skapa större samstämmighet i insolvenslagstiftningen och rekonstruktionsförfarandena i medlemsstaterna i enlighet med vad som angivits i kommissionens handlingsplan för en kapitalmarknadsunion av den 30 september 2015⁷. Ineffektivitet och skillnaderna i insolvenslagstiftningarna gör det svårare att bedöma och hantera kreditrisker. Kommissionen kommer att överväga att lägga fram förslag om åtgärder för att förbättra den rättsliga säkerheten och främja en snabb rekonstruktion av låntagare som har ekonomiska svårigheter, vilket är särskilt relevant för att man ska lyckas med de strategier som syftar till att åtgärda problemet med nödlidande lån i vissa medlemsstater. I samband med den europeiska planeringsterminen kommer kommissionen även att uppmana medlemsstaterna att

⁷ Se: http://ec.europa.eu/finance/capital-markets-union/docs/building-cmu-action-plan_en.pdf.

fästa större vikt vid problemet med nödlidande lån, bl.a. genom att uppgradera sina insolvensförfaranden så att de svarar mot bästa praxis.

- För det sjätte bör man införa ytterligare ett antal riktade tillsynsåtgärder för att åtgärda svagheter som identifierats. Dessa åtgärder omfattar de återstående delarna av det regelverk som överenskommits i Baselkommittén, särskilt åtgärder för att begränsa bankernas skuldsättning, garantera en stabil finansiering och för att göra det lättare att jämföra riskvägda tillgångar. Till följd av resultatet av diskussionerna i Baselkommittén ämnar kommissionen lägga fram förslag till ändringar av fjärde kapitalkravsdirektivet /kapitalkravsförordningen.
- Slutligen bör man även ompröva huruvida tillsynsbehandlingen av bankernas exponering gentemot statsfinansiell risk är tillräcklig. Man arbetar för närvarande med dessa frågor på internationell nivå. I detta sammanhang hänvisas det i de fem ordförandenas rapport till möjligheten av att införa begränsningar för bankernas exponeringar mot individuella stater för att därmed garantera att deras totala statsfinansiella risk är tillräckligt diversifierad. Kommissionen kommer att lägga fram nödvändiga förslag när det gäller tillsynsbehandlingen av statsfinansiell risk, vilka tar sin utgångspunkt i den kvantitativa analys som håller på att utarbetas av Ekonomiska och finansiella kommittén och Baselkommittén och tar särskild hänsyn till aspekten finansiell stabilitet.

6. Slutsats

Bankunionen inrättades främst som ett svar på den finanskris som utvecklades till en statsskuldskris, framförallt i euroområdet. Denna kris drevs på av den koppling som fanns mellan bankerna och statsfinanserna i deras respektive hemstater. Att bryta denna direktkoppling har därför varit ett viktigt mål i arbetet med att utforma bankunionen. Medan vissa delar av bankunionen redan börjat fungera eller snart kommer att börja fungera så står det helt klart att den övergripande strukturen är lång ifrån färdig. En av de delar som saknas, såsom framhålls i de fem ordförandenas rapport och i detta meddelande, är ett gemensamt insättningsgarantisystem.

Kommissionen föreslår nu därför ett gemensamt insättningsgarantisystem för bankunionen, baserat på återförsäkringsmetoden som under ett antal år gradvis ska omvandlas till ett system med fullständig försäkring. Medlemsstaterna bör också börja arbeta på att förstärka de överenskomna brofinansieringsarrangemang för den gemensamma resolutionsfonden och på utarbetandet av en gemensam finanspolitisk säkerhetsmekanism. Dessa åtgärder för att fullborda bankunionen är en logisk konsekvens av det arbete som pågår med att fördjupa EMU. Ett gemensamt drag för dessa steg är att de alla minskar kopplingen mellan banker och stat i de enskilda medlemsstaterna genom att de ger riskdelning mellan alla de medlemsstater som ingår i bankunionen, vilket i sin tur stärker bankunionen så att den bättre kan uppfylla sitt centrala mål. Den riskdelning som åtgärderna för att stärka bankunionen ger upphov till måste emellertid åtföljas av riskminskande åtgärder som har till syfte att bryta kopplingen mellan banker och stat mer direkt.

Kommissionen kommer att verka för att ytterligare åtgärder för att minska riskerna vidtas parallellt med det pågående arbetet med att upprätta det europeiska insättningsgarantisystemet, inbegripet eventuella nödvändiga lagändringar.

Kommissionen kommer att fortsätta sin dialog med Europaparlamentet och alla berörda parter om det övergripande paketet med det europeiska insättningsgarantisystemet och riskminskande åtgärder.