



Bryssel den 11.10.2017
COM(2017) 592 final

**MEDDELANDE TILL EUROPAPARLAMENTET, RÅDET, EUROPEISKA
CENTRALBANKEN, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN
OCH REGIONKOMMITTÉN**

om fullbordande av bankunionen

**MEDDELANDE TILL EUROPAPARLAMENTET, RÅDET, EUROPEISKA
CENTRALBANKEN, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN
OCH REGIONKOMMITTÉN**

om fullbordande av bankunionen

Demokrati är att kompromissa. Rätt kompromiss gör i det långa loppet alla till vinnare. Ett mer enat EU bör betrakta kompromisser inte som något dåligt utan som konsten att överbrygga motsättningar. Demokratin kan inte fungera utan kompromisser. EU kan inte fungera utan kompromisser.

Jean-Claude Junckers tal om tillståndet i unionen den 13 september 2017

1. Bakgrund och syften

Som kommissionens ordförande Jean-Claude Juncker framhöll i sitt tal om tillståndet i unionen den 13 september 2017¹, måste bankunionen fullbordas för att uppnå sin fulla potential som en del av en stark ekonomisk och monetär union (EMU). Tillsammans med kapitalmarknadsunionen kommer en fullbordad bankunion att främja ett stabilt och integrerat finansiellt system i Europeiska unionen. Den kommer att öka EMU:s motståndskraft mot ekonomiska störningar genom att avsevärt underlätta privat riskdelning över gränserna, samtidigt som behovet av offentlig riskdelning minskas.

Det råder brett stöd och samförstånd om denna fråga i Europeiska unionen. I rådets slutsatser om en färdplan för att fullborda bankunionen från juni 2016 (nedan kallad *rådets färdplan från 2016*) och årsrapporten om bankunionen från mars 2016², bekräftar både rådet och Europaparlamenten hur viktigt det är att färdigställa bankunionen.

Det är nu dags att ta vara på den politiska drivkraften – som inte minst ordförande Donald Tusk gav prov på när han vid toppmötet om euroområdet i december framförde en allmän uppmaning att omvandla denna gemensamma ambition till konkreta åtgärder och fullborda bankunionen senast 2019 – en uppmaning som redan uttrycktes 2015 i de fem ordförandenas rapport³ och i diskussionsunderlaget om en fördjupad ekonomisk och monetär union (nedan kallat *diskussionsunderlaget om EMU*)⁴.

Det senaste årtiondets ekonomiska kris och statskuldkris i Europeiska unionen har visat att EU:s ofullständiga ekonomiska och finansiella ram inte har räckt till för att förhindra ohållbara politiska åtgärder under högkonjunkturåren och heller inte för att fånga upp ekonomiska störningar under den påföljande makroekonomiska korrigeringsfasen. Kriserna har framför allt visat att det finns icke önskvärda kopplingar mellan de nationella banksektorerna och deras respektive stater, vilket skapat en ond cirkel. Bankunionen inrättades för att bryta denna koppling och undvika att skattebetalarna blir de som i första hand får rädda nödlidande banker.

Gemensam tillsyn, krishantering och insättningsgaranti kommer att möjliggöra en djupare finansiell integration, som underbyggs av ett stabilt finansiellt system. Detta kommer i sin tur att stärka den finansiella stabiliteten, både i de medlemsstater som deltar i bankunionen och i EU i stort. En mer stabil banksektor innebär dessutom fler finansieringsmöjligheter för företag av alla storlekar och mer jobb och ökad tillväxt för alla som bor och verkar inom EU. En

¹ https://ec.europa.eu/commission/state-union-2017_sv: *Om vi vill att bankerna ska verka enligt samma regler och under samma tillsyn i hela EU bör vi uppmantra alla EU-länder att gå med i bankunionen. Vi måste minska de kvarvarande riskerna i banksystemen i några medlemsländer. Bankunionen kan endast fungera om riskdelning och riskminskning går hand i hand. Som alla är mycket medvetna om kan det bara ske om rätt förutsättningar föreligger, enligt kommissionens förslag från november 2015. En gemensam insättningsgaranti förutsätter att alla först har förberett sig ordentligt på medlemsstatsnivå.*

² Se Europaparlamentet, Bankunionen – Årsrapport 2016, finns på <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2017-0041+0+DOC+PDF+V0//SV>.

³ De fem ordförandenas rapport: Färdigställandet av EU:s ekonomiska och monetära union, 2015, finns på https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/5-presidents-report_sv.pdf.

⁴ COM(2017) 291, 31.5.2017, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/publications/reflection-paper-emudeepening-economic-and-monetary-union_en.pdf

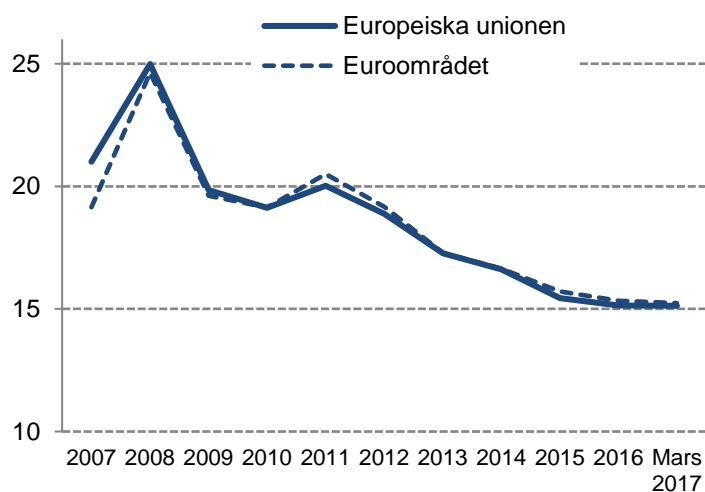
fördjupad finansiell integration är även en förutsättning för ett bredare utbud av tjänster till lägre priser. För att fördelarna med integrationen ska bli konkreta för den europeiska allmänheten överväger kommissionen även, vilket anges i handlingsplanen om finansiella tjänster för konsumenter⁵, att föreslå ändringar av förordningen om gränsöverskridande betalningar⁶ för att sänka avgifterna för gränsöverskridande banktransaktioner i alla EU:s valutor.

Utsikterna till att fler medlemsstater ansluter sig till bankunionen och euroområdet innebär att bankunionens fullbordande är alltmer angeläget. En ekonomisk och monetär union som är stabil, både ekonomiskt och finansiellt, och attraktiv även för andra medlemsstater som inte deltar, är ett viktigt instrument för att skapa förutsättningar för en bredare ekonomisk och finansiell stabilitet, vilket i sin tur innebär att EU kan uppnå sitt mål att förbättra de europeiska medborgarnas liv. I detta sammanhang välkomnar kommissionen diskussionerna i Danmark, Sverige och Bulgarien om en eventuell anslutning till bankunionen. För att underlätta en sådan process bör alla institutionella och rättsliga delar av bankunionen införas så snabbt som möjligt. Flera viktiga delar av bankunionen har redan införts: För det första innehåller det enhetliga regelverket en uppsättning harmoniserade tillsynsregler som kreditinstituterna måste följa på den inre marknaden. Bankunionen är fast förankrad i denna grund, som gäller i alla medlemsstater. För det andra står alla banker i EU under tillsyn enligt samma standarder. De mest betydande bankerna i euroområdet övervakas centralt av Europeiska centralbanken (ECB), som utövar sin tillsynskapacitet inom ramen för den gemensamma tillsynsmekanismen. För det tredje möjliggörs central resolution av banker på obestånd enligt samma standarder inom den gemensamma resolutionsmekanismen, som backas upp av en gemensam resolutionsfond. Införandet av en ny struktur för bankunionen kompletterades av en omfattande översyn av tillgångarnas kvalitet, stresstest och rekapitaliseringsövningar för de deltagande bankerna under 2014. Den institutionella ramen och regelverket för europeiska banker har således förstärkts i grunden, vilket leder till en betydlig minskning av riskerna inom banksektorn. Under de senaste åren har bankernas kapitaliseringsnivåer ökat starkt: den minskade skuldsättningen hos alla banker i EU och euroområdet är det tydligaste beviset på banksektorns nuvarande stabilitet och marknadens godtagande av de tillsyns- och lagstiftningsreformer som EU har föreslagit och beslutsamt genomfört.

⁵ Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska centralbanken, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén *Handlingsplan om finansiella tjänster för konsumenter: Bättre produkter, fler valmöjligheter* (COM/2017/0139 final).

⁶ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 924/2009 av den 16 september 2009 om gränsöverskridande betalningar i gemenskapen och om upphävande av förordning (EG) nr 2560/2001 (EUT L 266, 9.10.2009, s. 11).

Bankernas skuldsättning (%)



Erfarenheten hittills tyder på att de fullbordade delarna av bankunionen fungerar väl. I dag offentliggör kommissionen sin första översyn av den gemensamma tillsynsmekanismen, som visar att inrättandet av denna har fungerat väl i alla aspekter. Den gemensamma resolutionsmekanismen är också i gång och har framgångsrikt hanterat sin första bankresolution, utan kostnad för skattebetalarna. Detta visar att det nya systemet kan hantera bankresolutioner effektivt och snabbt, samtidigt som dess regelverk möjliggör för olika krishanteringsoptioner. Systemet gör det möjligt att ta hänsyn till individuella bankers särskilda situation, vilket är särskilt viktigt med tanke på att det fortfarande finns stora historiska problem i delar av EU:s banksektor och inte alla delar av bankunionen har fasats in fullständigt ännu.

Erfarenheterna från de senaste fallen kommer att hjälpa alla berörda aktörer att ytterligare förbättra den praktiska tillämpningen av EU-reglerna och systemets funktion. Detta rör till exempel de praktiska metoderna för samarbete och informationsutbyte mellan alla organ på EU-nivå och nationell nivå som deltar i tidiga ingripanden och resolution, förfaranden för beslut om huruvida en bank fallerar eller sannolikt kommer att falla, och användningen av översyner av tillgångarnas kvalitet för att avgöra huruvida villkoren för rekapitalisering i förebyggande syfte är uppfyllda. Andra viktiga faktorer är snabb uppbyggnad av nedskrivningsbara skulder (i form av minimikrav för kapitalbas och kvalificerade skulder), som är avgörande för att underlätta resolution av olönsamma och nödlidande banker och kan byggas upp ytterligare under de nuvarande marknadsförhållandena. Andra förbättringar handlar om att säkerställa att nödvändig likviditet finns tillgänglig före, under och efter resolution, för att det i det senare fallet ska vara möjligt att använda de lämpligaste resolutionsverktygen även om det saknas en omedelbar privat köpare av en fallerande bank. Erfarenheter från bankunionen visar också att det är viktigt att se till att finansieringsinstrument som sannolikt går med förlust vid en bankkras innehåller privata investerare som även bär skulderna och är tillräckligt informerade för att förstå riskerna.

Det finns ett antal praktiska förbättringar som de relevanta aktörerna kan göra på kort sikt, medan andra problem kan lösas helt först när alla överenskomna delar av bankunionen har fasats in fullständigt och bankunionen har fullbordats.

I detta sammanhang är ett gemensamt europeiskt insättningsgarantisystem en av de delar som fortfarande saknas. Alla insättare inom bankunionen bör omfattas av samma skyddsnivå. Ett europeiskt insättningsgarantisystem skulle därmed stärka stabiliteten i banksektorn genom att tillhandahålla ett starkt och enhetligt försäkringsskydd för alla insättare, oavsett deras geografiska läge i bankunionen.

Bankunionen saknar dessutom fortfarande en effektiv gemensam säkerhetsmekanism. Medlemsstaterna enades om att skapa en sådan säkerhetsmekanism för den gemensamma resolutionsfonden redan för fyra år sedan, år 2013⁷. Den måste införas nu för att förstärka bankresolutionsramens allmänna trovärdighet inom bankunionen. Det är viktigt att alla berörda parter har fullständigt förtroende för de åtgärder som vidtas av den gemensamma resolutionsnämnden om de viktigaste målen för resolution ska kunna uppnås fullt ut, det vill säga att upprätthålla den finansiella stabiliteten och minimera kostnaderna för skattebetalarna. Tillsammans med användningen av andra resolutionsverktyg (dvs. skuldnedskrivning, den gemensamma resolutionsfonden) kan tillgången till en gemensam säkerhetsmekanism bidra till att bygga upp förtroendet. Det handlar till exempel om att använda gemensam finansiering i kombination med ECB:s instrument för att täcka likviditetsbrist, och mer tid för att söka efter den bästa köparen av en bank i en viss situation.

Även om viktiga framsteg har gjorts måste insatserna för att ytterligare minska riskerna och förbättra bankernas riskhantering fortsätta, vilket Jean-Claude Juncker framhöll i sitt tal om tillståndet i unionen den 13 september 2017. Bankunionen kan endast fungera om riskminskning och riskdelning går hand i hand. Europaparlamentet och rådet förhandlar för närvarande om ett antal initiativ för att uppnå detta mål: I november 2016 antog kommissionen ett övergripande lagstiftningspaket med riskminskningsåtgärder som ytterligare ska stärka EU-bankernas motståndskraft⁸, varav vissa är föremål för snabbspårförhandlingar i Europaparlamentet och rådet.

Trots framstegen med riskminskning är bankunionen fortfarande ung. Många risker som nu är synliga i bankernas balansräkningar byggdes upp före skapandet av bankunionen, när hela ansvaret för tillsyn och resolution låg på nationell nivå. Dessa historiska problem måste lösas på ett övertygande sätt om EU snabbt ska kunna fullborda bankunionen. En av de kvarstående utmaningarna är att på ett beslutsamt sätt fortsätta insatserna för att minska de höga nivåerna av nödlidande lån i delar av banksektorn. Mycket har gjorts med hjälp av marknadskrafterna och lagstiftningsåtgärder, som redan har gett resultat. Vissa europeiska bankers konkurrenskraft och utlåningsförmåga till ekonomin hämmas dock. Kommissionen kommer att fortsätta att stödja denna process genom att vidta fler åtgärder för att minska andelen nödlidande lån. Riskerna i det europeiska banksystemet måste också minskas i högre grad genom att bankerna frigörs ytterligare från sina ”hemländer”, vilket har varit ett av de viktigaste målen för bankunionen ända från början. Tillsyn och resolution av stora och systemviktiga banker sker nu centralt och inte längre på nationell nivå. Åtgärder för att hjälpa bankerna att geografiskt diversifiera sina investeringar i statsobligationer skulle därför

⁷ Se rådets (ekonomiska och finansiella frågor) slutsatser av den 18 december 2013, den 8 december 2015 och den 17 juni 2016.

⁸ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3731_sv.htm. Ytterligare initiativ från kommissionen syftar till att uppnå motståndskraftiga marknadsstrukturer med möjligheter till återhämtning och resolution, särskilt för centrala motparter, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=CELEX%3A52016PC0856>, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=CELEX:52017PC0331>.

ytterligare försvaga deras koppling till nationella statsobligationer, vilket i sin tur skulle stärka riskdelningen i fråga om gränsöverskridande risker via den privata sektorn. Bankunionen bidrar alltså till ökad finansiell stabilitet, och den förväntas dessutom ge ekonomiska fördelar i form av ökad integration av den europeiska banksektorn och en geografiskt diversifierad tillgångsallokering. Kommissionen kommer därför att fortsätta att arbeta för att fördjupa bankunionen, med målet att den ska erkännas som en enhetlig jurisdiktion.

De viktigaste åtgärderna fastställs i kommissionens meddelande Mot ett fullbordande av bankunionen från 2015 (nedan kallat *kommissionens meddelande från 2015*) och i rådets färdplan från 2016⁹, och kommissionen lade fram nödvändiga lagstiftningsförslag 2015 och 2016. Det är nu dags för Europaparlamentet och medlemsstaterna att ta politiskt ansvar och enas om de nödvändiga rättsakterna för att fullborda bankunionen senast 2019.

Om EU:s ledare kollektivt sett saknar initiativförmåga och ambition under året som kommer på grund av den politiska agendan finns en påtaglig risk för att EU inte kommer att ha utsikter att fullborda bankunionen på många år, och detsamma gäller slutförandet av riskminsknings- och riskdelningsprocesserna. Den drivkraft som talet om tillståndet i unionen gav upphov till måste utnyttjas så att detta scenario inte förverkligas. För att förbättra förmågan att klara av påfrestningar via privata kanaler i den ekonomiska och monetära unionen måste EU hitta ett jämviktsläge som alla vinner på, med hög ambitionsnivå för såväl riskminskning som riskdelning.

Syftet med detta meddelande är att staka ut en ambitiös men samtidigt realistisk väg mot en överenskommelse om fullbordandet av bankunionen, baserad på rådets åtaganden hittills. Genom att bygga vidare på de stora framsteg som redan gjorts måste de nödvändiga åtgärderna för att fullborda bankunionen överenskommas till årsslutet 2018. Vissa delar kommer att ta längre tid att tillämpa fullständigt och de kan fasas in gradvis.

Kommissionen kommer i december 2017 att utfärda ett omfattande paket med åtgärder för att stärka den ekonomiska och monetära unionen. Ett starkt åtagande och beslutsamma åtgärder för att fullborda bankunionen enligt detta meddelande är ett centralt inslag i dessa insatser.

2. Riskminskning genom bankpaketet från november 2016

Rådets färdplan från 2016	Status	Nästa steg
a. Föreslå ändringar av den rättsliga ramen för att genomföra total förlustabsorberingskapacitet (TLAC-standard) och se över minimikraven för kapitalbas och kvalificerade skulder. Rådet kommer att arbeta för att säkerställa enhetliga regler och lämpliga belopp	<p>Ett lagstiftningsförslag som innehåller alla åtgärder som anges i rådets färdplan från 2016 är under förhandling.</p> <p>När det gäller alternativ och nationella befogenheter enligt kapitalkravsdirektivet/kapitalkravsförordningen har ECB, förutom lagstiftningsförslaget,</p>	Medlagstiftarna bör enas om lagstiftningsförslaget senast i mitten av 2018.

⁹ <http://www.consilium.europa.eu/sv/press/press-releases/2016/06/17-conclusions-on-banking-union/>

<p>för nedskrivningsbara buffertar som bidrar till en effektiv och ordnad resolutionsprocess enligt direktivet om inrättande av en ram för återhämtning och resolution av kreditinstitut och värdepappersföretag, för alla kreditinstitut för vilka skuldnedskrivning skulle vara den godkända resolutionsstrategin.</p> <p>b. Lägga fram ett förslag om en gemensam strategi för rangordningen av bankkreditgivare, i syfte att öka rättssäkerheten vid resolution.</p> <p>c. Föreslå ändringar av kapitalkravsdirektivet/ kapitalkravsförordningen IV, som ett led i en allmän översyn, vilken skulle leda till</p> <p>i. i) harmonisering eller ytterligare förtydligande av alternativ och de nationella befogenheter som medlemsstaterna har tilldelats, vilket även kan bidra till målet att minska den finansiella fragmenteringen,</p> <p>ii. ii) genomförande och slutförande av de återstående Baselreformerna, inbegripet införande av en skuldsättningskvot, eventuellt högre än 3 % för systemviktiga banker, samt införande av en stabil nettofinansieringskvot.</p>	<p>vidtagit omfattande åtgärder för att harmonisera dessa.</p>	
--	--	--

Det bankpaket som kommissionen föreslog i november 2016 kommer att bidra till att uppfylla många av målen i rådets färdplan från 2016 när det gäller ytterligare riskminskning i banksektorn. Detta paket, som för närvarande är föremål för förhandlingar i Europaparlamentet och rådet, bygger på EU:s befintliga bestämmelser på bankområdet och kompletterar lagstiftningsagendan efter krisen genom att säkerställa att regelverket kan

hantera eventuella återstående hot mot den finansiella stabiliteten, och samtidigt garantera att bankerna kan fortsätta att stödja realekonomin. Kommissionens förslag¹⁰ kommer att bidra till att stärka EU:s regler om att banker ska bygga upp buffertar med kvalificerade skulder, som vid behov kan skrivas ned genom att TLAC-standarden som fastställts av rådet för finansiell stabilitet (FSB) tillämpas och integreras i de befintliga reglerna för minimikrav för kapitalbas och kvalificerade skulder, och genom att harmoniserade regler inrättas om vilken ställning som skuldinstrument som uppfyller total förlustabsorberingskapacitet/minimikrav för kapitalbas och kvalificerade skulder och buffertar med kvalificerade skulder har i rangordningen av bankkreditgivare. Den senaste tidens erfarenheter har återigen visat hur viktigt det är att bankerna kan räkna med tillräckliga nedskrivningsbara skuldbuffertar, som innehas av investerare med lämplig kunskap om riskerna, för att hantera kriser utan att den finansiella stabiliteten påverkas och utan att skattebetalarna blir de som i första hand får bära kostnaderna. Kommissionens förslag innehåller också harmoniserade regler för tillsynsmyndigheters och resolutionsmyndigheters tillämpning av moratorieverktyg för att stabilisera banker, som enligt färsk erfarenheter är lika viktiga. De ändringar som kommissionen föreslår syftar till att harmonisera ersättningsreglerna¹¹, eftersom de har visat sig generellt bidra till att begränsa det överdrivna risktagandet. Dessutom anpassas ersättningen bättre till resultaten, vilket i sin tur stärker den finansiella stabiliteten.

Bankpaketet innehåller dessutom ett förslag om att genomföra ett antal internationella standarder, bland annat införandet av bruttosoliditetsgraden och den stabila nettofinansieringskvoten. Kommissionen håller fast vid sitt åtagande om nära internationellt samarbete om bankregleringsfrågor och genomförandet av de överenskomna standarderna, och följer nära deras genomförande i andra jurisdiktioner.

Kommissionen är medveten om att dess förslag att tillåta tillsynsmyndigheterna att frånga vissa krav på enskild nivå för dotterbolag till gränsöverskridande koncerner, vilket är ett logiskt steg för bankunionen och den inre marknaden, har mötts med stor oro av ett antal medlemsstater. Kommissionen är beredd att inleda en konstruktiv diskussion om denna fråga för att hitta en lösning där fördelarna med förslaget bevaras, samtidigt som behovet av en godtagbar balans i filialtillsynen beaktas.

För att göra snabba framsteg så att förslaget kan antas så snart som möjligt uppmanar kommissionen Europaparlamentet och rådet att inte ändra paketets tydligt definierade räckvidd. Övriga olösta frågor som inte omfattas av paketet kan övervägas i senare lagstiftningsöversyner när de pågående förhandlingarna om bankpaketet från 2016 har avslutats.

¹⁰ Förutom de åtgärder som nämns i rådets färdplan från 2016 inför kommissionen genom sina förslag även nya regler på områdena marknadsrisk, motpartens kreditrisk, stora exponeringar och exponeringar för centrala motparter.

¹¹ Rapport från kommissionen till Europaparlamentet och rådet *Bedömning av ersättningsreglerna i direktiv 2013/36/EU och förordning (EU) nr 575/2013* (COM(2016) 510 final).

3. Framsteg mot ett europeiskt insättningsgarantisystem

Rådets färdplan från 2016	Status	Nästa steg
Fortsätta det konstruktiva arbetet på teknisk nivå. Förhandlingarna på politisk nivå kommer att inledas så snart ytterligare framsteg har gjorts med riskminskningsåtgärderna.	Det tekniska arbetet pågår, men framstegen är få på det politiska planet.	Det är nu nödvändigt att inleda politiska förhandlingar så att en överenskommelse kan nås så snabbt som möjligt under 2018.

I de fem ordförandenas rapport från 2015 lyftes en europeisk insättningsgaranti fram som ett viktigt steg för att fullborda bankunionen. I diskussionsunderlaget om EMU påminner kommissionen också om att det även fortsättningsvis är en prioritering att säkerställa stabiliteten i EU:s banksystem och garantera fungerande banktjänster på den inre marknaden. Genom att minska insättarnas sårbarhet för stora lokala chocker (som de nationella insättningsgarantisystemen har mer begränsade ekonomiska medel för att lösa) och kopplingen mellan bankerna och statsmakten, skulle ett europeiskt insättningsgarantisystem öka bankunionens motståndskraft mot framtida finanskriser genom ett starkt och enhetligt försäkringsskydd för alla insättare, oavsett deras geografiska läge i bankunionen.

I det förslag som kommissionen lade fram i november 2015¹² förordas en mycket bred lösning för att uppnå dessa mål genom en gradvis överföring enligt en fastställd tidsplan (som skulle ha inletts 2017) av medel och hantering av utbetalningshändelser till det europeiska insättningsgarantisystemet från nationella insättningsgarantisystem. En sådan central fond med stärkt finansiell kapacitet skulle vara bättre rustad att hantera bankfallissemang. Samtidigt skulle problemen med bristande överensstämmelse mellan centraliserad banktillsyn och resolution i bankunionen å ena sidan och nationella insättningsgarantisystem å den andra övervinnas¹³.

Kommissionens ambition är fortfarande stark, men diskussionerna i Europaparlamentet och rådet har visat på åsiktsskillnader om hur systemet bör utformas i slutskedet (återförsäkring, koassuranssystem eller fullständig försäkring), tidsplanen för inrättandet av ett sådant system och den varierande graden av historiska problem och moraliska risker som finns i de olika nationella banksystemen. Farhågor har framförts om behovet av att säkerställa att bankerna är tillräckligt robusta på enskild nivå, innan de delar på den eventuella bördan av bankfallissemang inom bankunionen.

I sin färdplan från 2016 bekräftar rådet att det kommer att fortsätta att arbeta konstruktivt på teknisk nivå och att förhandlingarna på politisk nivå kommer att inledas så snart tillräckliga ytterligare framsteg har gjorts med riskminskningsåtgärderna.

Två år efter det att förslaget om ett europeiskt insättningsgarantisystem lades fram, som ligger kvar på förhandlingsbordet i oförändrad form, är det definitivt dags att gå framåt, eftersom bankunionen utan det europeiska insättningsgarantisystemet fortfarande kan vara sårbar för

¹² https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/banking-union/european-deposit-insurance-scheme_en.

¹³ Se även effektanalysen, som finns på https://ec.europa.eu/info/publications/effects-analysis-european-deposit-insurance-scheme-edis_en.

framtida kriser. För att blåsa nytt liv i förhandlingarna kan förslaget till exempel övervägas av Europaparlamentet och rådet inom ramen för de pågående förhandlingarna, med sikte på att införa det europeiska insättningsgarantisystemet på ett mer gradvist sätt. Detta skulle ske i takt med framstegen med riskminskningsåtgärderna och hanteringen av de historiska problemen, och starta i form av en mer begränsad återförsäkringsfas med en gradvis övergång till koassurans.

I den första återförsäkringsfasen skulle det europeiska insättningsgarantisystemet då endast tillhandahålla likviditetstäckning, inte förlusttäckning.

I händelse av utebliven betalning från en bank måste det berörda nationella insättningsgarantisystemet först uttömma sina medel före ett eventuellt ingripande från det europeiska insättningsgarantisystemet. Det europeiska insättningsgarantisystemet skulle endast tillhandahålla likviditet till de nationella insättningsgarantisystemen (i realiteten i form av ett lån eftersom likviditeten senare skulle återvinnas fullständigt från banksektorn), och skulle täcka upp till 30 % av likviditetsbristen det första året (2019), 60 % det andra året (2020) och 90 % det tredje året (2021)¹⁴. Resten skulle täckas av de nationella insättningsgarantisystemen, och resurserna skulle inte överföras till det europeiska insättningsgarantisystemet under denna fas eller i form av efterhandsbidrag från bankerna. Genom att förlusterna täcks nationellt och de nationella systemen ges likviditetsstöd vid behov, skulle denna lösning å ena sidan säkerställa skydd för insättarna redan från början (vilket kräver likviditet) och å andra sidan beakta historiska problem och oro för moraliska risker.

En gemensam insättningsgarantifond som förvaltas under överinseende av den befintliga gemensamma resolutionsnämnden och finansieras genom bidrag från bankerna skulle gradvis skapas.

Ett annat förslag för övervägande är att övergången i slutet av återförsäkringsfasen till koassuransfasen inte skulle vara automatisk, utan skulle bero på ett antal villkor. För att hantera farhågorna kring ärvda och moraliska risker skulle koassuransfasens inledande, och därmed tillgången till förlusttäckning från det europeiska insättningsgarantisystemet, kunna kopplas till villkor som kommissionen bedömer i ett beslut. Villkoren skulle omfatta en riktad översyn av tillgångarnas kvalitet för att agera mot nödlidande lån och tillgångar på nivå 3¹⁵, vilken lösningen av de identifierade problemen skulle baseras på (t.ex. göra portföljminskningar). Översynen av tillgångarnas kvalitet skulle genomföras under återförsäkringsfasen (dvs. före 2022) för att säkerställa att ärvda risker hanteras inom de banksektorer där de uppstod innan koassuransfasen inleds, baserat på de avsevärda framstegen med att hantera ärvda tillgångar, en utveckling som förväntas hålla i sig. Denna andra fas skulle inledas först när villkoren är uppfyllda. När det gäller översynen av tillgångarnas kvalitet skulle en gräns kunna fastställas (t.ex. en viss nivå av nödlidande lån och tillgångar på nivå 3). Tillsynsmyndigheterna skulle då begära att banker som inte möter gränsen utarbetar lämpliga strategier för dessa problem.

¹⁴ Se tabell 1.

¹⁵ Tillgångar som vanligen är mycket illikvida och värderingen av dessa kan inte fastställas med observerbara mått som marknadspriser eller marknadsmodeller.

Kommissionens planerade åtgärder och åtgärderna i handlingsplanen för hantering av nödlidande lån (se avsnitt 5) kommer att underlätta genomförandet av sådana individuella strategier.

När dessa villkor är uppfyllda och *koassuransfasen* (andra fasen) har inletts skulle det europeiska insättningsgarantisystemet förutom fullständig likviditetstäckning även gradvis täcka förluster, förutsatt att alla villkor kontinuerligt uppfylls. När det gäller förluster skulle de nationella insättningsgarantisystemen och det europeiska insättningsgarantisystemet bidra parallellt från förlustens ”första euro” enligt en nyckel som skulle utvecklas gradvis och börja med ett bidrag på 30 % från det europeiska insättningsgarantisystemet under koassuransfasens första år.

Detta skulle vara en effektiv lösning på problemen med ärvda och moraliska risker, samtidigt som en fullständig likviditets- och förlusttäckning av det europeiska insättningsgarantisystemet fortfarande säkerställs i det avslutande skedet. Enligt denna lösning skulle en eventuell förlusttäckning av det europeiska insättningsgarantisystemet vara beroende av att medlemsstaterna löser historiska problem, samtidigt som de skulle få tillräckligt med tid på sig för att vidta nödvändiga åtgärder. I sista hand skulle den säkerställa att det europeiska insättningsgarantisystemet ger starkast möjliga skydd för insättarna och garantier för finansiell stabilitet. En gemensam EU-fond skulle fungera bättre än nationella system när det gäller förlustabsorberingskapacitet och för att bryta kopplingen mellan bank och stat. Den centrala förvaltningen av medlen skulle också säkerställa en snabbare och effektivare förvaltning av uteblivna betalningar, vilket innebär att krissituationer kan hanteras bättre.

Under förhandlingarna om 2015 års förslag om ett europeiskt insättningsgarantisystem har även nya aspekter framkommit beträffande vissa av alternativen och de nationella befogenheterna enligt direktivet om insättningsgarantisystem. Dessa nya aspekter kan inbegripas i det europeiska insättningsgarantisystemet (t.ex. systemets omfattning, målnivå samt användning av medel från insättningsgarantifonden för alternativa åtgärder). Dessa frågor måste dock övervägas med hänsyn till att alla deltagare i ett gemensamt insättningsgarantisystem påverkas av hur dessa alternativ och befogenheter tillämpas. Det krävs därför en balanserad lösning som beaktar nationella och regionala särskilda egenskaper, samtidigt som lika behandling garanteras för alla deltagande banker som bidrar till det europeiska insättningsgarantisystemet.

Kommissionen är redo att så snart som möjligt aktivt diskutera ovannämnda idéer med Europaparlamentet och rådet, inom ramen för förhandlingarna om sitt förslag.

Under övergången till det europeiska insättningsgarantisystemets koassuransfas finns det utrymme för att ytterligare förbättra samordningen mellan de nationella insättningsgarantisystemen och skapa ett mer enhetligt genomförande av bestämmelserna. Direktivet om insättningsgarantisystem¹⁶, som antogs 2014, har bidragit till att förbättra de nationella insättningsgarantisystemens funktion och ger ett bättre skydd för insättarna genom en harmoniserad täckning inom EU och kortare utbetalningstider. Såsom kommissionen anger i sitt meddelande från 2015 som åtföljer förslaget om en europeisk insättningsgarantifond,

¹⁶https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/financial-supervision-and-risk-management/managing-risks-banks-and-financial-institutions/deposit-guarantee-schemes_en.

måste harmoniseringen av de nationella insättningsgarantisystemen gå hand i hand med införandet av det europeiska insättningsgarantisystemet för att det europeiska insättningsgarantisystemet ska kunna fungera på ett korrekt sätt¹⁷. Vissa viktiga skillnader mellan medlemsstaterna kvarstår i genomförandet av bestämmelserna i direktivet om insättningsgarantisystem, till exempel i fråga om villkoren för att förklara insättningar indisponibla, kvalificerade insättningar, finansiering av insättningsgarantisystem och användning av medel från sådana system. En harmonisering av dessa skillnader är nödvändig för bankunionen, eftersom insättningsgarantisystemen kommer att finansieras genom en gemensam fond som alla banker i bankunionen bidrar till, men ökad harmonisering är även fördelaktigt för den inre marknaden i stort.

Informationsutbytet och instrumenten för att främja samordning mellan de nationella insättningsgarantisystemen måste också förbättras. För att det europeiska insättningsgarantisystemet ska kunna fungera ordentligt måste nämligen de nationella behöriga myndigheterna och insättningsgarantisystemen samordna sitt arbete med den gemensamma resolutionsnämnden, under vissa omständigheter inom mycket snäva tidsfrister. De befogenheter som den gemensamma resolutionsnämnden ges enligt förslaget om ett europeiskt insättningsgarantisystem är inte allmänna, omfattar inte vissa aspekter rörande insättningsgarantier som är relevanta för att nämnden ska kunna fullgöra sina uppgifter (t.ex. att förklara tillgångar indisponibla), och begränsas till de medlemsstater som deltar i bankunionen. Det krävs anpassningar av direktivet om insättningsgarantisystem för att underlätta systemens gränsöverskridande ingripanden, främja konvergens och förbättra informationsutbytet mellan de nationella insättningsgarantisystemen, behöriga myndigheter, den gemensamma resolutionsnämnden och Europeiska bankmyndigheten (EBA). Europeiska bankmyndigheten, som har ansvar för att skydda banksektorns integritet, effektivitet och ordnade funktion i alla medlemsstater, ska ges befogenheter för att bidra till och främja sådana processer. Detta kommer att öka skyddet för insättningar på den inre marknaden, vilket i sin tur underlättar det europeiska insättningsgarantisystemets fungerande. Bättre samarbete och informationsutbyte mellan nationella myndigheter och insättningsgarantisystem från olika medlemsstater, via Europeiska bankmyndigheten, kommer även att underlätta samverkan mellan nationella insättningsgarantisystem och nationella myndigheter från medlemsstater som inte ingår i bankunionen och det europeiska insättningsgarantisystemet. Det kommer också att bli lättare för medlemsstater som inte har euron som valuta att ansluta sig till det europeiska insättningsgarantisystemet.

Genom att fylla denna lucka kommer även bankunionens tre pelare (tillsyn, resolution och insättningsgaranti) att anpassas, eftersom det inom samtliga tre pelare kommer att finnas en EU-institution eller ett EU-organ på central nivå (Europeiska centralbanken, den gemensamma resolutionsnämnden respektive det europeiska insättningsgarantisystemet) som ansvarar för genomförandet, och en EU-myndighet (Europeiska bankmyndigheten), som samordnar de nationella myndigheter som är behöriga inom sina respektive områden.

Slutligen kommer harmoniseringen av vissa nationella alternativ och befogenheter enligt direktivet om insättningsgarantisystem att bidra till att ytterligare minska den finansiella fragmenteringen och förenkla det europeiska insättningsgarantisystemets och Europeiska bankmyndighetens samordnande roll.

¹⁷ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0587&from=SV>.

4. Slutföra en säkerhetsmekanism för bankunionen

Rådets färdplan från 2016	Status	Nästa steg
<p>Kommissionen noterar medlemsstaternas avsikt att inleda arbetet i september 2016 om och när alla deltagande myndigheter fullständigt har införlivat direktivet om inrättande av en ram för återhämtning och rekonstruktion av kreditinstitut och värdepappersföretag.</p> <p>Kommissionen bekräftar behovet av att den gemensamma säkerhetsmekanismen tas i bruk fullständigt senast i slutet av övergångsperioden för den gemensamma resolutionsfonden, eller tidigare beroende på framstegen med riskminskningsåtgärderna.</p>	<p>Det tekniska arbetet inleddes i november 2016.</p>	<p>De politiska förhandlingarna bör avslutas senast 2018.</p>

När den gemensamma resolutionsmekanismen inrättades enades medlemsstaterna om att utforma en gemensam säkerhetsmekanism för den gemensamma resolutionsfonden, som bör vara skatteneutral på medellång sikt eftersom bidragen tas igen i form av bidrag från banksektorn. Medlemsstaterna enades även om att säkerhetsmekanismen måste tas i bruk fullständigt senast efter tio år¹⁸.

Även om EU:s tillsyns- och resolutionsramar väsentligt har minskat sannolikheten för och eventuella effekter av bankfallissemang, kan behovet av en gemensam säkerhetsmekanism för att stärka den gemensamma resolutionsfondens ekonomiska kapacitet att hantera bankresolutioner inte helt uteslutas. Huvudmålet för säkerhetsmekanismen är att skapa förtroende för banksystemet genom att de åtgärder som vidtas av den gemensamma resolutionsnämnden blir mer trovärdiga, och säkerställa att samtliga berörda parter har fullständigt förtroende för dessa åtgärder. Säkerhetsmekanismen är tänkt som en sista utväg och aktiveras endast om det skulle visa sig att den gemensamma resolutionsnämndens omedelbart tillgängliga resurser inte räcker till för kapital- eller likviditetsändamål.

Det är fortfarande lika viktigt att det finns tillräckligt med tillgänglig likviditet för systemviktiga banker med problem i resolution, för att säkerställa att motståndskraften hos insättare, andra intressenter och marknaden generellt är tillräcklig. Utan att det påverkar

¹⁸ Uttalande från Eurogruppen och ministrarna i rådet (ekonomiska och finansiella frågor) om den gemensamma säkerhetsmekanismen av den 18 december 2013.

tillgången till likviditet från centralbanksoperationer och i kombination med dessa, bör säkerhetsmekanismen vara tillräckligt robust och ha tillräcklig kapacitet för att försäkra bankintressenter och marknaden i stort om att den kan bidra till likviditetsbehoven hos en bank som genomgår en svår situation.

I diskussionsunderlaget om EMU anges följande kriterier som säkerhetsmekanismen bör uppfylla för att tas i bruk i händelse av en kris: Den bör vara tillräckligt omfattande för att kunna fullgöra sin uppgift, snabbt kunna aktiveras vilket är nödvändigt i kristider, och vara skatteneutral, eftersom förordningen om den gemensamma resolutionsmekanismen anger att branschen ska betala tillbaka eventuella utbetalningar från den gemensamma resolutionsfonden. Det bör inte finnas något utrymme för nationella överväganden eller segmentering. Den finansiella och institutionella strukturen bör säkerställa att säkerhetsmekanismens mål uppnås på ett effektivt sätt. I diskussionsunderlaget om EMU identifieras en kreditlina från Europeiska stabilitetsmekanismen (ESM) som det effektivaste alternativet.

Det är lika viktigt att likvärdiga rättigheter och skyldigheter garanteras för alla medlemsstater som deltar i bankunionen, oavsett om de är medlemmar i euroområdet eller ej. På så sätt är det möjligt att säkerställa att bankunionen fortsätter att vara öppen för alla medlemsstaters deltagande, både i teorin och i praktiken. Det befintliga villkoret för stabilitetsstöd från Europeiska stabilitetsmekanismen måste dessutom justeras för säkerhetsmekanismen för att ta hänsyn till att bankunionen via det gemensamma regelverket, gemensam tillsyn och gemensam resolution redan ger incitament för banker att agera försiktigt och vid behov genomföra reformer.

Arbetet med den gemensamma säkerhetsmekanismen har redan inletts, och i sin färdplan från 2016 anger rådet att den kan tas i drift före slutet av övergångsperioden, förutsatt att framsteg görs när det gäller riskminskningsåtgärder.

Kommissionen kommer att fortsätta att insistera på att säkerhetsmekanismen måste tas i bruk så snabbt som möjligt. Mot denna bakgrund stöder kommissionen det pågående arbetet i arbetsgruppen om samordnade åtgärder (TFCA) om en kreditlina från Europeiska stabilitetsmekanismen. Detta arbete bör dessutom prioriteras. Arbetsflödet måste också kopplas till kommissionens kommande paket med åtgärder för att fördjupa den ekonomiska och monetära unionen, som kommer att innehålla ett förslag om att omvandla Europeiska stabilitetsmekanismen till en europeisk monetär fond inom ramen för unionsrätten. I detta sammanhang är det även viktigt med en effektiv beslutsprocess så att säkerhetsmekanismen kan tas i bruk med kort varsel i de fall där som en sista utväg detta kan bli nödvändigt.

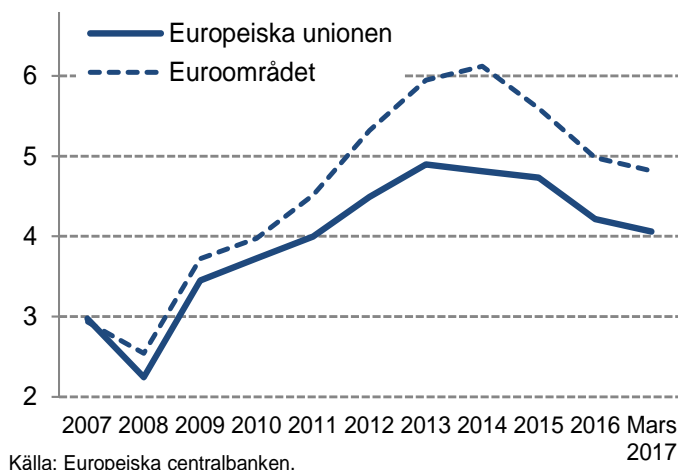
5. Ytterligare nya åtgärder: Åtgärder för att agera mot nödlidande lån

Rådets färdplan från 2016	Status	Nästa steg
Lägga fram ett lagstiftningsförslag om minimiharmonisering inom insolvenslagstiftning inom ramen för kapitalmarknadsunionen, som också kan stödja insatser för att minska omfattningen av framtida nödlidande lån.	Förhandlingar pågår om ett lagstiftningsförslag om en ny strategi för att hantera företagsinsolvens ¹⁹ .	Medlagstiftarna bör enas om lagstiftningsförslaget i slutet av 2018.
		Genomföra rådets handlingsplan för hantering av nödlidande lån från 2017.

Förutom de åtgärder som anges i rådets färdplan från 2016 för att fullborda bankunionen har ett antal viktiga kompletterande åtgärder tagits fram under det senaste året, som ytterligare kommer att minska riskerna i bankunionen. Sedan antagandet av kommissionens meddelande från 2015 och rådets färdplan från 2016 har behovet av att inrikta riskminskningsinsatserna på nödlidande lån blivit alltmer tydligt. Nödlidande lån minskar de drabbade bankernas lönsamhet och bärkraft och begränsar därmed bankernas utlåningsförmåga, vilket i slutändan kan hämma den ekonomiska tillväxten. Det är ett gott tecken att antalet nödlidande lån minskar. Till och med i de värst drabbade medlemsstaterna har antalet nödlidande lån minskat väsentligt. Denna trend bör stimuleras och en ansamling av nya nödlidande lån måste förhindras.

Nödlidande skuldinstrument brutto

i procent av det totala värdet på skuldinstrument vid periodens slut)



¹⁹ http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/image/document/2016-48/proposal_40046.pdf.

Medlemsstaterna och bankerna själva har det främsta ansvaret för att agera mot nödlidande lån, men det är samtidigt motiverat att insatserna på nationell nivå och EU-nivå samordnas för att agera mot det nuvarande beståndet av nödlidande lån och förhindra att de ansamlas på nytt framöver i bankernas balansräkningar. Detta arbete kan med fördel bygga vidare på de fleråriga insatserna för att agera mot nödlidande lån. Ända sedan finanskrisen bröt ut har kommissionen via sin kontroll av statligt stöd uppmuntrat bankerna att hantera och minska sina värdeminskade tillgångar via marknadsmekanismer i stället för att lägga över bördan på skattebetalarna. För nödlidande banker vars bärkraft hotades av sådana värdeminskade tillgångar har kommissionen hjälpt medlemsstaterna att införa tillfälliga och systemomfattande åtgärder med målet att minska bankernas bestånd av nödlidande lån (ibland som ett led i ett ekonomiskt stödprogram) via lösningar som är förenliga med reglerna om statligt stöd²⁰. Behovet av beslutsamma åtgärder för att agera mot nödlidande lån betonas även i rekommendationerna till relevanta medlemsstater inom ramen för den europeiska planeringsterminen²¹. Banktillsynsmyndigheterna har spelat en avgörande roll genom att förbättra rapporteringen och tillsynen av nödlidande lån i Europa. Arbetet på detta område måste bygga på en bred strategi i form av en kombination av olika kompletterande politiska åtgärder på nationell nivå, och även EU-nivå om så är lämpligt, med åtgärder inom fyra områden: i) tillsyn, ii) reform av regelverken för omstrukturering, insolvens och skuldindrivning, iii) utveckling av sekundärmarknader för osäkra tillgångar, och iv) främjande av en omstrukturering av banksystemet. Det är mycket viktigt att hantera de återstående riskerna i den europeiska banksektorn, och kommissionen kommer att vidta nödvändiga åtgärder inom sitt ansvarsområde för att fortsätta att driva denna process framåt.

Som en viktig åtgärd för att agera mot nödlidande lån lade kommissionen i november 2016, inom ramen för arbetet med kapitalmarknadsunionen, fram ett lagstiftningsförslag om företagsinsolvens, omstrukturering och en andra chans²². Förslaget viktigaste delar, särskilt att det finns omstruktureringsförfaranden som ger lönsamma företag i ekonomiska svårigheter möjlighet att undvika insolvens, samt åtgärder för att göra omstrukturerings- och insolvensförfarandena mer effektiva, skulle bidra till att minska antalet nödlidande lån och förhindra att de ansamlas i framtiden. Kommissionen uppmuntrar Europaparlamentet och rådet att göra snabba framsteg med detta förslag som är nödvändigt och därför bör prioriteras. I sin handlingsplan för hantering av nödlidande lån, som utfärdades i juli 2017²³, går rådet längre än åtagandena i färdplanen från 2016, och beskriver specifika åtgärder som de olika aktörerna ska vidta för att minska risken för den finansiella stabiliteten till följd av nödlidande

²⁰ Åtgärderna omfattade överföring av nödlidande lån till kapitalförvaltningsbolag (t.ex. i Irland, Spanien och Slovenien). De kopplades till rekapitaliseringsstöd till bankerna. I samtliga dessa fall godkände kommissionen statligt stöd enligt unionsramen för statligt stöd, som kräver djupgående omstrukturering och lämplig bördefördelning. För de banker vars lönsamhet inte kunde återställas godkände kommissionen andra åtgärder enligt reglerna om statligt stöd, bland annat specifika bankåtgärder såsom planer för ordnad likvidation, som ledde till en minskning av det befintliga beståndet av nödlidande lån i banksektorn. Mer nyligen har kommissionen även underlättat för inrättandet av system som inte omfattar statligt stöd, till exempel system för att underlätta värdepapperisering av nödlidande lån.

²¹ Se kommissionens meddelande *Europeiska planeringsterminen 2017: Landsspecifika rekommendationer* (COM(2017) 500 final, 22.5.2017).

²² Förslag till direktiv av den 22 november 2016 om ramar för förebyggande omstrukturering, en andra chans och åtgärder för att göra förfaranden för omstrukturering, insolvens och skuldavskrivning effektivare och om ändring av direktiv 2012/30/EU (COM(2016) 723 final).

²³ Handlingsplan för hantering av nödlidande lån i Europa, <http://www.consilium.europa.eu/sv/press/press-releases/2017/07/11-conclusions-non-performing-loans/>.

lån, både genom att agera mot ärvda nödlidande lån och minska risken för att nödlidande lån ansamlas i framtiden. Kommissionen välkomnar detta breda synsätt, som överensstämmer med kommissionens upprepade uppmaningar om att agera mot nödlidande lån, och kommer snabbt att vidta nödvändiga åtgärder inom ramen för sin behörighet.

De åtgärder som anges i färdplanen är ett viktigt steg framåt för riskminskning, förutom de åtgärder som överenskoms i rådets färdplan från 2016. Framsteg på detta område skulle stödja fullbordandet av bankunionen genom att ärvda risker inom EU:s banksektor undanröjs, och kommer dessutom att bidra till att de europeiska bankerna blir mer stabila och konkurrenskraftiga. Kommissionen kommer därför att gå snabbt fram med dessa åtgärder.

Som ett första steg klargör kommissionen i sin rapport om en översyn av den gemensamma tillsynsmekanismen, som åtföljer detta meddelande, tolkningen av de relevanta artiklarna i kapitalkravsdirektivet och förordningen om den gemensamma tillsynsmekanismen. Kommissionen bekräftar att tillsynsbefogenheterna enligt dessa artiklar ger behöriga myndigheter möjlighet att påverka bankernas avsättningar för nödlidande lån inom gränserna för gällande redovisningsram och tillämpa nödvändiga justeringar i tillsynssyfte.

Senast våren 2018 kommer kommissionen att anta ett omfattande åtgärds paket för att agera mot nödlidande lån och en första rapport om genomförandet av åtgärdsplanen. Paketet kommer att bestå av följande åtgärder:

- En *plan för hur nationella kapitalförvaltningsbolag* kan inrättas enligt de befintliga bankbestämmelserna och reglerna om statligt stöd genom att bygga på bästa praxis från tidigare erfarenhet i medlemsstaterna.
- *Åtgärder för att ytterligare utveckla sekundärmarknader* för nödlidande lån, särskilt i syfte att undanröja onödiga hinder för låneadministration av tredje part och överföring av lån enligt den pågående konsekvensbedömningen.
- *Åtgärder för att förbättra skyddet av borgenärer med säkerhetsrätt* för att ge dem möjligheter att använda effektivare metoder för återvinning av värde från säkrade lån. Utformningen av arbetet inom detta område kommer att avgöras av konsekvensbedömningen, och kommer att vara förenligt med och komplettera kommissionens förslag från november 2016 om bland annat ramar för företagsrekonstruktion, vilket innebär att en harmonisering av de gällande insolvensbestämmelserna inte kommer att vara nödvändig.
- Eftersom hanteringen av nödlidande lån skulle förbättras av effektivare och mer förutsägbara ramar för låneindrivning och insolvens, genomför kommissionen även en benchmarking av indrivningssystemen för att skapa en tillförlitlig bild av vad bankerna möter i form av förseningar och indrivningar när de konfronteras med nödlidande lån. Kommissionen välkomnar ett nära samarbete från medlemsstaternas och tillsynsmyndigheternas sida, med målet att utforma en sund och betydande benchmarkingmetod. I sitt förslag till direktiv om företagsinsolvens, omstrukturerings och en andra chans fastställer kommissionen i detta sammanhang skyldigheter för medlemsstaterna att samla in jämförbara uppgifter om insolvens och omstruktureringsförfaranden och översända dessa uppgifter till kommissionen. Detta är nämligen av avgörande vikt för att visa att medlemsstaternas regelverk för insolventa gäldenärer är effektiva.

- En rapport, vid behov åtföljd av nödvändiga lagstiftningsförslag, för att ändra kapitalkravsförordningen i fråga om ett eventuellt införande av miniminivåer för avsättningar som banker måste göra för framtida nödlidande lån som uppstår från nyligen beviljade lån, enligt vad rådet begär i sin handlingsplan. Sådana *lagstadgade* så kallade *säkerhetsmekanismer inom första pelaren* kommer att förhindra ansamling och otillräcklig indrivning av framtida bestånd av nödlidande lån i medlemsstaterna och hos bankerna, via tillsynskrav på tidsbundna avdrag från kapitalbasen. I detta sammanhang kommer kommissionen även att överväga införandet av en *gemensam definition av nödlidande exponeringar* enligt den definition som redan används i tillsynsrapporteringen²⁴, i syfte att fastställa en stabil rättslig grund för och säkerställa konsekvens i tillsynsbehandlingen av sådana exponeringar.
- En väg framåt för att *främja insynen i nödlidande lån i Europa*, genom att förbättra tillgången till uppgifter om nödlidande lån och göra dem lättare att jämföra, samt eventuellt stödja marknadsdeltagarnas utveckling av informationsplattformar om nödlidande lån eller kreditregister.

6. Ytterligare ny åtgärd: En ram som skapar förutsättningar för utvecklingen av värdepapper med statsobligationer som säkerhet

Rådets färdplan från 2016	Status	Nästa steg
-	-	Mot bakgrund av Europeiska systemrisknämndens arbete kan kommissionen besluta att införa en ram som skapar förutsättningar för värdepapper med statsobligationer som säkerhet.

Målet att minska riskerna för den finansiella stabiliteten genom att främja en diversifiering av bankernas statsskuldportföljer och ytterligare försvaga risken för ömsesidig spridning i en kris mellan kreditinstitut och deras statsobligationer, så kallad *bank-sovereign nexus*, är mycket viktigt för fullbordandet av bankunionen. När det gäller tillsynshanteringen av exponering i statsobligationer kommer kommissionen att återvända till den frågan i sinom tid, vilket nämns i rådets färdplan från 2016, där rådet enas om att invänta resultaten från Baselkommittén och diskussionsunderlaget om en fördjupad ekonomisk och monetär union.

För att göra konkreta framsteg i denna fråga kan värdepapper med statsobligationer som säkerhet som ett första steg bidra till fullbordandet av bankunionen och stärkandet av kapitalmarknadsunionen. Genom att samla och eventuellt dela upp statsobligationer från olika medlemsstater kan värdepapper med statsobligationer som säkerhet stödja ytterligare portföljdiversifiering inom banksektorn, samtidigt som en ny källa med säkerheter av hög kvalitet skapas, som är särskilt lämpade att användas i gränsöverskridande finansiella transaktioner. Detta nya instrument skulle dessutom kunna motverka skadlig ”flykt” från vissa

²⁴ Se kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 680/2014.

statsobligationer, vilket hindrar en ekonomiskt effektiv fördelning av medlen. Obligationer som emitteras på små och mindre likvida marknader skulle dessutom bli mer attraktiva för internationella investerare. Detta skulle i sin tur främja riskdelning och riskminskning inom privat sektor, samtidigt som en effektivare fördelning av riskerna mellan de finansiella aktörerna skulle gynnas.

Kommissionen följer nära och bidrar till Europeiska systemrisknämndens pågående arbete med värdepapper med statsobligationer som säkerhet. Genom att bygga på resultatet av detta arbete kommer kommissionen i december 2017 och i samråd med berörda intressenter att överväga att lägga fram ett lagstiftningsförslag om införandet av en ram som skapar förutsättningar för värdepapper med statsobligationer som säkerhet under början av 2018.

7. Fortsatta insatser för att säkerställa tillsyn av hög kvalitet

Den gemensamma tillsynsmekanismen har nu genomförts fullständigt och tagits i drift, med tydliga fördelar vad gäller att skapa likvärdiga förutsättningar och förtroende, vilket härrör från den integrerade tillsynen av kreditinstitut. I sin rapport till Europaparlamentet och rådet som antas samma dag som detta meddelande, betonar kommissionen att ECB utövar sin tillsynsroll fullt ut och har lyckats bygga upp ett gott anseende som en effektiv och noggrann tillsynsmyndighet sedan banken tog över tillsynsuppgifterna i november 2014. Detta är en anmärkningsvärd prestation, särskilt med tanke på att tidsramarna innebar en stor utmaning och att den bakomliggande tillsynssituationen i de 19 deltagande medlemsstaterna såg mycket olika ut.

Bankunionens system kan fungera sämre om det uppstår kryphål i tillsynssystemet. Den senaste tidens strukturella marknadsutveckling visar att bankkoncernerna tenderar att ha alltmer komplexa strukturer och att de verkar via enheter som undgår banktillsyn, samtidigt som de i stort sett bedriver samma verksamheter som banker. Stora värdepappersföretag bedriver investeringsbankverksamhet som liknar kreditinstitutens verksamhet, vilket ger upphov till farhågor för den finansiella stabiliteten. Såsom kommissionen meddelade i september 2017²⁵ kommer dessa farhågor att bemötas i kommissionens lagstiftningsförslag om en översyn av tillsynsbehandlingen av värdepappersföretag.

8. Vägen framåt

Med hänsyn till de framsteg som gjorts hittills och de steg som återstår för att fullborda bankunionen, både när det gäller riskminsknings- och riskdelningsåtgärder, kan vägen mot att uppnå det överenskomna fullbordandet av bankunionen beskrivas enligt följande:

²⁵ Se kommissionens meddelande *Att förstärka den integrerade tillsynen för att främja kapitalmarknadsunionen och den finansiella integrationen i en föränderlig miljö*, 20 september 2017 (COM(2017) 542 final).

2017

- Medlagstiftarna enas om de första punkterna i bankpaketet från november 2016 (IRFS-standard nr 9 – IFRS9, rangordning av bankkreditgivare och stora exponeringar för skulder i utländsk valuta) och gör avsevärda framsteg med resten av paketet.
- Kommissionen klargör de befintliga tillsynsbefogenheterna för att hantera risker i samband med nödlidande lån inom ramen för rapporten om en översyn av den gemensamma tillsynsmekanismen.
- Kommissionen lägger fram sitt lagstiftningsförslag om granskning av värdepappersföretag.

2018

- Europaparlamentet enas om en ståndpunkt och rådet tar fram en allmän strategi (fjärde kvartalet 2017/första kvartalet 2018) och medlagstiftarna antar bankpaketet från november 2016 (andra kvartalet 2018).
- Europaparlamentet enas om en ståndpunkt och rådet tar fram en allmän strategi (andra kvartalet 2018) och medlagstiftarna antar förslaget om en europeisk insättningsgarantifond (fjärde kvartalet 2018).
- Överenskommelse om en gemensam säkerhetsmekanism (2018).
- Kommissionen lägger fram ett förslag om åtgärder för att hantera problem i samband med nödlidande lån (våren 2018 – ska antas av medlagstiftarna senast i början av 2019).
- En ram som skapar förutsättningar värdepapper med statsobligationer som säkerhet (tidigt 2018).

Våren 2019

Alla planerade riskminsknings- och riskdelningsåtgärder bör ha införts och genomförandefasen bör inledas.

9. Slutsatser

Trots de avsevärda framsteg som gjorts sedan finanskrisen är bankunionen fortfarande inte fullbordad och kan därför inte fullt ut spela sin roll som mekanism för att klara av påfrestningar via privata kanaler i en stark ekonomisk och monetär union. Alla problem är väl kända och har redan diskuterats under en tid. Nu när den europeiska ekonomin upplever en hållbar återhämtning är det dags att vidta djärva men realistiska åtgärder – att smida medan järnet är varmt. Alla medlemsstater står som förlorare om inte den nuvarande drivkraften utnyttjas. För att förbättra förmågan att klara av påfrestningar via privata kanaler i den ekonomiska och monetära unionen måste EU hitta ett jämviktsläge som alla vinner på, och visa resultat när det gäller både riskminskning och riskdelning. Eftersom valperioden närmar sig sitt slut krävs tydliga politiska beslut under de kommande månaderna för att säkerställa överenskommelser om alla olösta viktiga frågor till årsslutet 2018. Kommissionen uppmanar därför Europaparlamentet och samtliga medlemsstater att nå en politisk överenskommelse under de närmaste månaderna om ett förnyat åtagande att fullborda bankunionen senast 2019. Kommissionen är redo att aktivt bidra till och underlätta dessa diskussioner.