



## Europeiskt insättningsgarantisystem och fullbordande av bankunionen 2015/16:FPM27

---

Finansdepartementet

2015-12-23

### Dokumentbeteckning

KOM (2015) 586

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU) nr 806/2014 för att inrätta ett europeiskt insättningsgarantisystem

KOM (2015) 587

Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska centralbanken, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén ”Mot ett fullbordande av bankunionen”

### Sammanfattning

Kommissionen presenterade den 24 november 2015 ett förordningsförslag om en europeisk insättningsgarantiförsäkring. Förslaget är det sista steget i den s.k. bankunionen. Kommissionen presenterade samtidigt ett meddelande om vägen mot färdigställandet av bankunionen, där den gemensamma insättningsgarantiförsäkringen är en del. Bankunionen är också en del i fördjupningen av den ekonomiska och monetära unionen (EMU).

Förordningsförslaget innebär att en gemensam fond successivt skapas som kan ge stöd till nationella insättningsgarantier genom likviditetsstöd och förlusttäckning. Fonden kommer att byggas upp med bidrag från kreditinstitut i de deltagande medlemsstaterna. Insättningsgarantidirektivet (2014/49/EU) ska även fortsättningsvis utgöra grunden för insättningsgarantisystemen i alla medlemsstater. Eftersom Sverige inte deltar i bankunionen omfattas vi i nuläget inte direkt av förslaget.

I det separata meddelandet föreslår kommissionen bland annat åtgärder i syfte att minska riskerna i banksektorn. De åtgärder som kommissionen föreslår kommer sannolikt att innebära lagförslag som riktar sig till samtliga medlemsstater.

Regeringen anser att det kan vara motiverat att komplettera den gemensamma tillsynsmekanismen och den gemensamma resolutionsmekanismen inom bankunionen med en gemensam insättningsgaranti, som är välfungerande och finansiellt robust. En viktig förutsättning är att den kombineras med åtgärder för att minska riskerna i banksystemet. Det är även viktigt att en gemensam insättningsgaranti får en trovärdig konstruktion och en sund incitamentsstruktur med hänsyn till riskerna för ökat risktagande på grund av delade kostnader, s.k. moral hazard, vilket regeringen kommer att driva i förhandlingarna. Regeringen anser att åtgärder för att stärka den finansiella stabiliteten i bankunionen behövs. Det är dock viktigt att åtgärder som genomförs i syfte att stärka bankunionen tar hänsyn till konsekvenser för medlemsstater som inte deltar i bankunionen och för hela EU:s inre marknad.

## 1 Förslaget

### 1.1 Ärendets bakgrund

Förslagen ska ses mot bakgrund av den ekonomiska och finansiella krisen och de svagheter som då uppdagades i ett antal banker, främst inom eurozonen. Europeiska rådet den 28-29 juni 2012 noterade en rapport framtagen av dess ordförande Van Rompuy i samarbete med ordförandena för Europeiska centralbanken, kommissionen och Eurogruppen med förslag på hur EMU kunde vidareutvecklas. Rapporten beskrev bland annat en bankunion bestående av en gemensam banktillsyn, ett gemensamt insättningsgarantisystem och en gemensam resolutionsfond inom EU.

I september 2012 presenterade kommissionen förslag om en gemensam tillsynsmekanism, ledd av Europeiska centralbanken, för alla kreditinstitut inom eurozonen och i övriga medlemsstater som frivilligt ansluter sig. Vidare lämnade kommissionen ett meddelande där en fullständig bankunion, inklusive ett gemensamt insättningsgarantisystem och en gemensam resolutionsfond, redovisades. Se faktapromemoria 2012/13:FPM10 om förslagen och meddelandet. Regleringen om en gemensam tillsynsmekanism antogs hösten 2013. I juli 2013 presenterade kommissionen förslag om en gemensam resolutionsmekanism och resolutionsfond med samma omfattning, vad gäller medlemsstater och kreditinstitut, som den gemensamma tillsynsmekanismen. Se faktapromemoria 2012/13:FPM148. Regleringen om den gemensamma resolutionsmekanismen antogs våren 2014.

Vid Europeiska rådets möte i juni 2015 lades rapporten ”Färdigställandet av EU:s ekonomiska och monetära union” fram av ordförandena för kommissionen, eurotoppmötet, eurogruppen, Europeiska centralbanken och Europaparlamentets talman. Se faktapromemoria 2014/15:FPM44. I rapporten föreslås bland annat att bankunionen ska färdigställas genom införande av en gemensam insättningsgaranti. Det nu presenterade förordningsförslaget om en europeisk insättningsgarantiförsäkring skulle

alltså vara det sista steget för att göra strukturen för bankunionen fullständig. Kommissionen lämnade samma dag ett meddelande om vägen mot färdigställandet av bankunionen.

2015/16:FPM27

## 1.2 Förslagets innehåll

Förordningsförslaget syftar till att skapa en gemensam försäkringslösning för de nationella insättningsgarantierna i de medlemsstater som deltar i bankunionen. Därutöver beskriver kommissionen i meddelandet vilka steg som den anser kvarstår för att bankunionen ska bli fullt fungerande.

### 1.2.1 Förordningsförslag om en europeisk insättningsgarantiförsäkring

Kommissionen anför att en europeisk insättningsgarantiförsäkring skulle öka motståndskraften mot finanskriser inom bankunionen genom att sårbarheten i de nationella insättningsgarantierna minskas och att kopplingen mellan banker och stater minskar. Vidare anser kommissionen att en europeisk insättningsgarantiförsäkring kan bidra till trygga insättningar i hela bankunionen, öka samverkan mellan de nationella insättningsgarantisystem vid gränsöverskridande bankproblem och stärka insättarnas förtroende oberoende av var en bank är lokaliserad.

Förslaget följer samma struktur som tidigare beslutade delar av bankunionen, den gemensamma tillsynsmekanismen och den gemensamma resolutionsmekanismen, vad gäller vilka medlemsstater som omfattas. Den europeiska insättningsgarantiförsäkringen förslås vara obligatorisk för euroländerna men också öppen för andra medlemsstater som vill gå med i bankunionen.

Kommissionens förordningsförslag innebär att en gemensam insättningsgarantifond skapas som kan ge stöd till nationella insättningsgarantier genom likviditetsstöd och förlusttäckning. Fonden kommer att byggas upp med bidrag från kreditinstituten i de deltagande medlemsstaterna. Insättningsgarantidirektivet (2014/49/EU), som gäller för samtliga medlemsstater i unionen, ska även fortsättningsvis utgöra grunden för insättningsgarantisystemet. Den europeiska insättningsgarantiförsäkringen är tänkt att komplettera insättningsgarantidirektivet inom bankunionen, inte ersätta det. Nationella insättningsgarantier kommer även på lång sikt att finnas kvar i de deltagande medlemsstaterna, men finansieringen görs fullt gemensam genom ett stegvis införande.

Den gemensamma insättningsförsäkringsfonden ska finansieras med riskbaserade bidrag från kreditinstituten i de deltagande medlemsstaterna. Fonden är tänkt att få motsvarande storlek som nationella fonder måste ha enligt insättningsgarantidirektivet. Att en gemensam fond skapas kommer då inte att innebära några merkostnader för instituten eftersom bidrag till den gemensamma fonden kommer att ersätta bidrag till en nationell fond.

Från den gemensamma fonden ska nationella insättningsgarantier kunna få likviditets- och förluststöd under vissa förutsättningar vid ersättning till insättare eller i resolution. Fonden och stödförfaranden föreslås administreras av resolutionsnämnden som redan har uppgiften att hantera den gemensamma resolutionsfonden i den gemensamma resolutionsmekanismen. Det föreslås att nämnden utökas med representanter för de behöriga myndigheterna för insättningsgarantierna i de deltagande medlemsstaterna.

Kommissionen föreslår att den europeiska insättningsgarantiförsäkringen införs i tre steg, återförsäkring, samförsäkring och full försäkring. Den första fasen, återförsäkringsfasen, är tänkt att starta 2017 och vara i tre år. I återförsäkringsfasen kvarstår riskerna i huvudsak på nationell nivå eftersom en nationell insättningsgaranti bara ska få tillgång till en mindre andel stöd i förhållande till det totala behovet i ett ärende. Ett enskilt kreditinstituts riskprofil för fastställande av bidrag till fonden bestäms i denna fas i förhållande till övriga aktörer i dess nationella banksystem.

Under den andra fasen, samförsäkringsfasen 2020-2024, blir den europeiska insättningsgarantiförsäkringen ett system med stegvis ökande solidariskt ansvar på bankunionsnivå och ett enskilt kreditinstituts riskprofil för fastställande av bidrag till fonden bestäms i förhållande till alla banker i bankunionen. Försäkringens täckning av likviditetsstöd och förlusttäckning ökar gradvis under denna period tills full täckning uppnås från 2024. Parallellt byggs den gemensamma fonden upp. Den tredje fasen med full försäkring är tänkt att börja 2024. Under alla stadier ska de deltagande nationella insättningsgarantierna betala tillbaka åtminstone en del av det stöd som mottagits från den europeiska insättningsgarantiförsäkringen. Återbetalningen ska finansieras med återvinningar i insolvensförfaranden och vid behov extra bidrag från kreditinstituten.

För att en nationell insättningsgaranti ska få tillgång till stöd från den europeiska insättningsgarantiförsäkringen anger kommissionen att det nationella insättningsgarantisystemet måste vara infört och uppbyggt i enlighet med insättningsgarantidirektivet. Det innebär dock inte att det kommer att krävas att det utöver den gemensamma fonden även finns nationella insättningsgarantifonder. Kommissionen anger att reglerna om statsstöd kommer att gälla om den gemensamma insättningsgarantifonden används för resolutionsändamål.

### **1.2.2 Meddelandet – Mot färdigställandet av bankunionen**

I meddelandet tar kommissionen upp vilka steg som den anser kvarstår för att bankunionen ska bli fullt fungerande. Bankunionens första två pelare, de gemensamma tillsyns- och resolutionsmekanismerna, har inrättats och den tredje pelaren, den europeiska insättningsgarantiförsäkringen föreslås nu.

Kommissionen betonar i meddelandet vikten av att den grundläggande lagstiftningen för bankunionens funktion, som krishanteringsdirektivet (2014/59/EU) och insättningsgarantidirektivet, implementeras i alla

medlemsstater. Bankunionens trovärdighet är avhängig av att alla deltagande medlemsstater uppfyller dessa åtaganden. Kommissionen framhåller även behovet av att snabbt färdigställa överenskommelsen om brofinansiering för den gemensamma resolutionsfonden under dess uppbyggnadstid. Vidare påpekar kommissionen att medlemsstaterna har enats om att bankunionen behöver tillgång till en sista utväg, i form av en gemensam finanspolitisk säkerhetsmekanism (s.k. backstop) om resolutionsfondens medel inte skulle räcka till, men att arbetet med detta ännu inte påbörjats.

Kommissionen anför att det parallellt med inrättandet av den europeiska insättningsgarantiförsäkringen behövs åtgärder för att minska risker i banksektorn. Kommissionen anger tänkbara åtgärder och att man avser att arbeta för att genomföra dessa:

- Ökad harmonisering av hur mikro- och makrotillsyn får genomföras i medlemsstaterna genom ändringar i kapitaltäckningsregelverket.
- Harmonisering av nationella insättningsgarantier inom bankunionen genom förslaget om den europeiska insättningsgarantin.
- Införande av ett krav som syftar till att stärka bankernas totala förlustabsorberande kapacitet (TLAC), som utvecklats internationellt av rådet för finansiell stabilitet (Financial Stability Board, (FSB)).
- Strikt tillämpning av statsstödsregler för att säkerställa att banker inte räddas med offentliga medel.
- Konvergens av insolvensrätten, bland annat för att hantera lån där låntagare kommit efter med betalningarna (s.k. non-performing loans).
- Införande av ytterligare möjliga tillsynsåtgärder, inklusive överenskommet regelverk från Baselkommittén, genom uppdatering av kapitaltäckningsregelverket.
- Hantering av bankers exponering mot risk i statspapper.

### 1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Några direkta konsekvenser för svenska regler kommer inte uppstå till följd av förslaget så länge Sverige inte väljer att delta i bankunionen. Om Sverige ansluter sig, genom att ingå nära samarbete eller genom att anta euron som valuta, kommer det att krävas betydande lagändringar t.ex. för att införliva svenska myndigheter i arbetet i mekanismerna.

### 1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Inrättandet av en funktion för hantering av en europeisk insättningsgarantiförsäkring hos resolutionsnämnden bedöms inte få några direkta konsekvenser för den svenska statsbudgeten oavsett om Sverige väljer att delta i den eller inte. Det huvudsakliga skälet till detta är att verksamheten föreslås finansieras med avgifter från bankerna. Avveckling av nationella insättningsgarantifonder och införandet av den gemensamma fonden skulle dock få konsekvenser för den svenska statsbudgeten om Sverige väljer att

delta eftersom den svenska fonden och bankernas avgifter till den påverkar statens lånebehov och finansiella sparande.

2015/16:FPM27

Förslaget bedöms inte medföra några kostnader för EU-budgeten, utöver mindre kostnader för de uppgifter som tilldelas kommissionen i form av att bl.a. ta fram delegerade akter. En konsekvens av förslaget är också att åtagandet att garantera banksättningar blir gemensamt i de deltagande medlemsstaterna.

## 2 Ståndpunkter

### 2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen anser att det kan vara motiverat att komplettera den gemensamma tillsynsmekanismen och den gemensamma resolutionsmekanismen inom bankunionen med en gemensam insättningsgaranti, som är välfungerande och finansiellt robust. En viktig förutsättning är att den kombineras med åtgärder för att minska riskerna i banksystemet. I en välfungerande bankunion bör förtroendet vara lika högt för insatta besparingar oavsett i vilket land inom unionen de är placerade. En välfungerande bankunion bidrar till finansiell stabilitet i de länder som ingår i unionen, och är även positiv för den svenska finansiella stabiliteten. Det är samtidigt viktigt att en gemensam insättningsgaranti får en trovärdig konstruktion och en sund incitamentsstruktur med hänsyn till riskerna för ökat risktagande på grund av delade kostnader, s.k. moral hazard, vilket regeringen kommer att driva i förhandlingarna. Kommissionens förslag tar i viss mån hänsyn till dessa aspekter. Regeringen avser även att verka för att regelverket utformas på ett sätt som inte utesluter ett framtida svenskt deltagande.

Vad gäller kommissionens meddelande är regeringen generellt positiv till åtgärder för att stärka den finansiella stabiliteten i bankunionen. De åtgärder som kommissionen föreslår i meddelandet för att minska risker i banksektorn kommer sannolikt att innebära lagförslag som riktar sig till samtliga medlemsstater. Det är då viktigt att åtgärder som genomförs i syfte att stärka bankunionen tar hänsyn till konsekvenser för de medlemsstater som inte deltar i bankunionen och för hela EU:s inre marknad. Det är också viktigt att överväga i vilken ordningsföljd det är lämpligt att vidta olika åtgärder som innebär riskdelning (som en insättningsgaranti) och riskreducering. Regeringen anser att en riskbaserad utformning av kapitaltäckningsregelverket och fortsatta möjligheter till nationell flexibilitet för medlemsstater att tillämpa regelverket på ett sätt som är anpassat för deras finansiella sektor är viktigt. Regeringen kommer att ta ställning till respektive förslag när de presenteras.

## 2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

2015/16:FPM27

Vissa medlemsstater är negativa till att kommissionen presenterat ett förslag om en gemensam insättningsgaranti som på sikt innebär riskdelning mellan medlemsstaterna. De anser att det är nödvändigt att riskminskande åtgärder genomförs innan ett förslag som kan innebära riskdelning diskuteras. Vissa medlemsstater har också ifrågasatt den rättsliga grund i fördraget som kommissionen grundar förslaget på. Många andra medlemsstater har dock uttryckt sig positiva till kommissionens förslag.

## 2.3 Institutionernas ståndpunkter

ECB är positiva till kommissionens förslag. Europaparlamentets ståndpunkt är ännu inte känd.

## 2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har inte remitterats.

# 3 Förslagets förutsättningar

## 3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Den rättsliga grunden anges vara artikel 114 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Rådet beslutar med kvalificerad majoritet och Europaparlamentet är medbeslutande.

Kommissionen har valt samma rättsliga grund som i förslaget om den gemensamma resolutionsmekanismen och resolutionsfonden. Ett flertal medlemsstater ansåg när resolutionsfonden skapades att den aktuella artikeln i fördraget inte kan ligga till grund för insamling av fondmedel och sammanslagning av fonden. Detta innebar i resolutionsmekanismen att förordningen kompletterades med ett mellanstatligt avtal som reglerar vissa frågor.

## 3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

I motiveringen till förordningsförslaget gör kommissionen bedömningen att det är förenligt med subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen.

Kommissionen anför att endast åtgärder på EU-nivå kan säkerställa tillfredställande insättningsgaranti för insättare på den inre marknaden och försvaga kopplingen mellan de nationella insättningsgarantisystemen och de respektive staternas finansiella ställning. I samma anda som att tillsynsmekanismen nu säkerställer enhetlig tillsyn och resolutionsmekanismen enhetlig krishantering och resolution inom bankunionen är det enligt kommissionen lämpligt att lagstiftningsåtgärder vidtas för att skydda insättningar vid kreditinstitut inom bankunionen. Vidare anger kommissionen att

en europeisk insättningsgarantiförsäkring dessutom skulle ge betydande stordriftsfördelar och undvika negativa effekter som rent nationella beslut och fonder kan innebära.

Inom bankunionen utövas tillsyn och resolution på gemensam nivå. Kommissionen anger att risker för den finansiella stabiliteten kan uppstå om insättningar inte kan garanteras på samma nivå. Den ökade rättsliga säkerheten och de ekonomiska vinsterna av ett centralt och enhetligt skydd för insättare gör enligt kommissionen att förslaget överensstämmer med proportionalitetsprincipen.

Regeringen bedömer, med utgångspunkt i att bankunionen i dagsläget redan omfattar gemensam tillsyn och resolution av kreditinstitut, att kommissionens förslag i huvudsak är förenliga med subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen.

## 4 Övrigt

### 4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förslaget och meddelandet har presenterats för finansministrarna vid Ekofinrådet den 8 december. Förhandlingar om förslaget i rådet har ännu inte påbörjats. Meddelandets innehåll kommer att behandlas i rådet under våren 2016.

Enligt förslaget ska förordningen träda ikraft så snart den publicerats.

### 4.2 Fackuttryck/termer

-