



Gemensam avvecklingsmekanism

Finansdepartementet

2013-08-27

Dokumentbeteckning

KOM (2013) 520

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

Sammanfattning

Kommissionen presenterade den 10 juli 2013 förslag till en ny mekanism för bankavveckling. Förslaget består av en ny förordning som inrättar en gemensam avvecklingsmekanism samt innehåller materiella regler för rekonstruktion och avveckling. Förslaget är nästa steg i den så kallade bankunionen.

Förslaget innebär att en europeisk myndighet bildas som blir ansvarig avvecklingsmyndighet för medlemsstaterna inom euroområdet samt övriga medlemsstater som väljer att delta. Kommissionen föreslås bli beslutsfattande vad gäller avveckling av banker inom mekanismen. Samtliga banker i de aktuella medlemsstaterna omfattas av avvecklingsmekanismen. Förslaget innebär också att en gemensam avvecklingsfond skapas. Det regelverk som kommer att ligga till grund för rekonstruktion och avveckling av banker inom EU är det s.k. krishanteringsdirektivet.

Regeringens principiella inställning är att bankunionen ska präglas av sunda krishanteringsprinciper, utifrån erfarenheter av hur den svenska krishanteringen har gått till. En annan grundläggande svensk ståndpunkt är att svenska skattebetalare inte ska stå för förluster i utländska banker. En gemensam avvecklingsmekanism måste också baseras på finansiering i förväg (ex ante) från instituten, och ges tillgång till tillräckliga resurser för att täcka behoven (s.k. backstop). Regeringen har i övrigt vissa invändningar mot det framlagda förslaget till avvecklingsmekanism.

Regeringen anser att det är osäkert huruvida det framlagda förslaget till avvecklingsmekanism är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Förslaget innebär bl.a. en begränsning av medlemsstaternas deltagande i beslutsfattandet inom avvecklingsmekanismen, eftersom kommissionen ges rätt att ensam fatta beslut om avveckling av ett kreditinstitut. Även förslaget att skapa en gemensam avvecklingsfond, finansierad av bankerna, väcker frågor ur ett subsidiaritetsperspektiv. Det framstår mot denna bakgrund som osäkert huruvida förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Frågan kräver ytterligare analys.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Förslagen ska ses mot bakgrund av den ekonomiska och finansiella krisen och de svagheter som har uppdragats i ett antal banker, främst inom eurozonen.

Europeiska rådet den 28-29 juni 2012 noterade en rapport framtagen av rådets 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 (integrerat finansiellt ramverk) bestående av en gemensam banktillsyn, ett gemensamt insättningsgarantisystem, och en gemensam avvecklingsfond inom EU. Vidare gav euroländernas stats- och regeringschefer i ett uttalande vid samma tillfälle stöd för ambitionen att samla banktillsynen i eurozonen hos Europeiska centralbanken (ECB).

Den 12 september 2012 presenterade kommissionen förslag om en gemensam tillsynsmekanism för alla kreditinstitut inom eurozonen och övriga medlemsstater som frivilligt ansluter sig. Den gemensamma tillsynsmekanismen innebär att ECB blir ansvarig tillsynsmyndighet i deltagande medlemsstater. Vidare lämnade kommissionen ett meddelande där en fullständig bankunion – inklusive ett gemensamt insättningsgarantisystem och en gemensam avvecklingsfond – redovisades. Se faktapromemoria 2012/13:FPM10 om förslagen och meddelandet. Förslagen om en gemensam tillsynsmekanism förhandlades i rådet under hösten 2012 och med Europaparlamentet under våren 2013. Antagande av förordningarna förväntas ske i september 2013. Kommissionen presenterade under hösten 2012 ytterligare ett meddelande om ”En plan för en djupgående och verklig ekonomisk och monetär union”, omfattande bland annat bankunionen, se Faktapromemoria 2012/13:FPM57. Det nu presenterade förslaget om en gemensam avvecklingsmekanism är nästa steg i bankunionen.

Förslaget innebär inrättande av en gemensam avvecklingsmekanism (single resolution mechanism) för kreditinstitut inom eurozonen samt i de övriga medlemsstater som väljer att ansluta sig. Samtliga banker i de aktuella medlemsstaterna omfattas av avvecklingsmekanismen. Förslaget utgörs av en förordning som inrättar en gemensam avvecklingsmekanism och reglerar organisation och beslutsfattande i denna, samt innehåller materiella regler för rekonstruktion och avveckling.

Förslaget innebär att kommissionen blir slutlig beslutsfattare för rekonstruktion och avveckling av banker i deltagande medlemsstater.

En gemensam avvecklingsstyrelse (single resolution board) inrättas, som ansvarar för att förbereda avveckling, ta fram beslutsförslag till kommissionen och att genomföra de beslut som kommissionen fattar. Enligt förslaget ska avvecklingsstyrelsen styra och övervaka nationella avvecklingsmyndigheters genomförande av de beslut som fattats. Avvecklingsstyrelsen får inom ramen för sina uppgifter enligt förordningen befogenheter att bl.a. begära in information från, göra platsbesök hos och utfärda sanktioner mot kreditinstituten. Avvecklingsstyrelsen leds av en ordförande. I övrigt utgörs den av en vice ordförande, en representant för kommissionen, en representant för Europeiska centralbanken och representanter för de deltagande medlemsstaternas nationella avvecklingsmyndigheter. Avvecklingsstyrelsen föreslås kunna träffas i två sammansättningar, en där samtliga representanter deltar och som huvudsakligen fattar administrativa beslut, och en där berörda medlemsstaters samt övriga representanter i styrelsen deltar och som fattar operativa beslut, t.ex. vid avveckling av ett enskilt kreditinstitut. Avvecklingsstyrelsen blir en ny myndighet som föreslås placeras i Bryssel och ha ca 250-300 anställda. Den ska finansieras fullt ut med avgifter från kreditinstituten i deltagande medlemsstater. Vidare föreslås i förordningen regler för avvecklingsstyrelsen som rör budget, beslutsfattande, utseende av ordföranden, uppföljning av verksamheten, revision, ansvarsutkrävande och förhållande till nationella parlament.

Det regelverk som kommer att ligga till grund för rekonstruktion och avveckling av banker inom EU är det s.k. krishanteringsdirektivet, se faktagromemoria 2011/12:FPM165. Vissa av artiklarna i krishanteringsdirektivet har förts in i den aktuella förordningen för att bli direkt tillämpliga för kommissionen och avvecklingsstyrelsen i beslutsfattandet. Förordningsförslaget innehåller därför materiella regler om förberedande åtgärder, åtgärder för tidigt ingripande, avvecklingsåtgärder, samt bestämmelser om finansieringsarrangemang som är parallella till krishanteringsdirektivets. Förslaget innehåller även referenser till krishanteringsdirektivets bestämmelser. Krishanteringsdirektivet förhandlas fortfarande med Europaparlamentet och artikeltext från och referenserna till direktivet baseras därför på den allmänna inriktning som antogs i rådet den 26 juni 2013, men kommer att justeras när direktivet är färdigförhandlat.

Förslaget innebär också att en gemensam avvecklingsfond (single bank resolution fund) skapas. Fonden ska finansieras genom riskbaserade avgifter från bankerna i de medlemsstater som deltar i den gemensamma avvecklingsmekanismen. Målnivån för den gemensamma fonden är 1 % av garanterade insättningar i bankerna, vilken ska nås inom tio år. Fonden får användas för vissa rekonstruktions- och avvecklingsändamål i enlighet med förordningen. Bidragen till fonden ska i första hand tas in i förskott. Om dessa medel inte räcker till ska fonden också kunna ta in ytterligare avgifter från bankerna för att täcka en redan uppkommen kostnad. Fonden föreslås få möjlighet att kunna låna dess medel inte är tillräckliga för de behov som uppstår. Fonden ska också kunna be om lån från nationella avvecklingsfonder i medlemsstater genom en frivillig lånemekanism. Detta innebär att nationella avvecklingsfonder kan välja att ge lån till den gemensamma avvecklingsfonden, på frivillig basis.

I fråga om gränsöverskridande banker ska samarbete mellan medlemsstater som deltar i mekanismen och medlemsstater som inte deltar ske i de avvecklingskollegier som regleras i krishanteringsdirektivet. För medlemsstater som deltar i avvecklingsmekanismen kommer avvecklingsstyrelsen att representera dem i avvecklingskollegierna.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Några direkta konsekvenser för svenska regler kommer inte uppstå till följd av förslagen så länge Sverige inte väljer att gå med i tillsyns- och avvecklingsmekanismerna. Om Sverige ansluter sig (genom att ingå nära samarbete eller genom att anta euron som valuta) kommer det krävas lagändringar för att införliva svenska myndigheter i arbetet i mekanismerna. Förslaget väcker dock frågor om förhållandet mellan kommissionens, avvecklingsstyrelsens och nationella myndigheters beslutsbefogenheter. I denna del kräver förslagen en ingående analys.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Bildandet av avvecklingsstyrelsen bedöms inte få några direkta konsekvenser för den svenska statsbudgeten oavsett om Sverige väljer att delta i avvecklingsmekanismen eller inte. Det huvudsakliga skälet till detta är att avvecklingsstyrelsens verksamhet föreslås finansieras med avgifter från bankerna. Mindre konsekvenser för EU-budgeten uppstår genom anställningen av personal som behövs vid kommissionen för att hantera avvecklingsbeslut. Kostnaden för detta uppskattas av kommissionen till ca 2,1 miljoner euro år 2014 och 1,4 miljoner euro per år fortsättningsvis.

Avvecklingen av nationella avvecklingsfonder och införandet av den gemensamma avvecklingsfonden skulle dock få konsekvenser för den svenska statsbudgeten om Sverige väljer att delta eftersom den svenska stabilitetsfonden och bankernas avgifter till den påverkar statens lånebehov.

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringens principiella inställning är att bankunionen ska präglas av sunda krishanteringsprinciper, i enlighet med hur den svenska krishanteringen har gått till. En annan grundläggande svensk ståndpunkt är att svenska skattebetalare inte ska stå för förluster i utländska banker. En gemensam avvecklingsmekanism måste också baseras på finansiering i förväg (ex-ante) från instituten, och ges tillgång till tillräckliga resurser för att täcka behoven (s.k. backstop).

Det bör bevakas att icke euroländer som väljer att delta tillförsäkras likvärdigt inflytande som euroländer inom ramen för avvecklingsmekanismen. Det är enligt regeringen viktigt att säkerställa att medlemsstater som deltar i bankunionen kan påverka de beslut som fattas inom ramen för avvecklingsmekanismen.

Arbetet och beslutsfattande avseende banker som är etablerade både i deltagande och icke deltagande medlemsstater (t.ex. i avvecklingskollegier) får inte påverkas negativt av att mekanismen bildas. Icke deltagande medlemsstaters ställning inom dessa samarbeten får inte heller försvagas.

Det är också viktigt att säkerställa demokratisk förankring och ansvarsutkrävande, och att de nationella parlamenten och Europaparlamentet tillförsäkras inflytande när ansvar för avveckling och därmed maktbefogenheter överflyttas till EU-nivå. Det är därutöver viktigt att den inre marknaden och unionens sammanhållning säkerställs.

Avseende materiella regler i förslaget som följer av krishanteringsdirektivet har regeringen samma ståndpunkter som i de pågående förhandlingarna om direktivet.

Regeringen har för avsikt att göra en bedömning av ett eventuellt svenskt deltagande i bankunionen när samtliga regler finns på plats. En förutsättning är att grundläggande svenska krav är uppfyllda.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Tyskland och Frankrike presenterade inför Europeiska rådet den 27-28 juni en gemensam promemoria där de föreslog en gemensam styrelse för avveckling med deltagande av nationella avvecklingsmyndigheter samt med finansiering från finanssektorn. Tyskland har även, bl.a. i media, uttryckt att man är tveksamma till möjligheten att skapa en gemensam avvecklingsmekanism med centralt beslutsfattande inom gällande EU-fördrag. Generellt har flera medlemsstater uttryckt viss skepsis mot kommissionen som beslutsfattande, och framfört att frågor om den rättsliga grunden och subsidiaritetsaspekter kräver ytterligare analys. Flera medlemsstater är positiva till att en gemensam avvecklingsfond skapas.

ECB är positiva till att den gemensamma tillsynsmekanismen kompletteras med en gemensam avvecklingsmekanism. 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. Den rättsliga grunden har ifrågasatts av vissa medlemsstater och regeringen avser att ytterligare analysera denna.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

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

Kommissionen anför att den föreslagna åtgärdens mål inte kan uppnås i tillräcklig utsträckning av medlemsstaterna och därför på bättre sätt kan uppnås av EU. Kommissionen menar att händelser på senare tid tydligt har visat att snabba och smidiga beslut som backas upp av finansieringsarrangemang på europeisk nivå är nödvändiga. Tillsyn och avveckling bör enligt kommissionen hanteras på samma nivå eftersom det annars riskerar att skapas spänningar mellan tillsynen på europeisk nivå genom Europeiska centralbanken och nationella avvecklingsmyndigheter. Sådana spänningar anses kunna underminera effektiviteten i både tillsyn och avveckling. Den gemensamma avvecklingsmekanismen säkerställer att när en bank behöver avvecklas kan detta ske till minsta möjliga kostnad, samtidigt som borgenärer behandlas rättvist och likvärdigt, och finansiering snabbt distribueras. Den ökade rättsliga säkerheten och de ekonomiska vinsterna av en central och enhetlig avveckling, samt att tillsyn och avveckling sker på samma nivå, gör enligt kommissionen att förslaget inte går längre än vad som är nödvändigt.

Regeringen anser att det är osäkert huruvida det framlagda förslaget till avvecklingsmekanism är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Förslaget innebär bl.a. en begränsning av medlemsstaternas deltagande i beslutsfattandet inom avvecklingsmekanismen, eftersom kommissionen ges rätt att ensam fatta beslut om avveckling av ett kreditinstitut. Även förslaget att skapa en gemensam avvecklingsfond, finansierad av bankerna, väcker frågor ur ett subsidiaritetsperspektiv. Det framstår mot denna bakgrund som

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förhandlingar om förslaget inleddes i en ad hoc-arbetsgrupp den 19 juli 2013. Arbetsgruppen kommer att rapportera till Coreper. Ärendet förväntas behandlas på Ekofin i november.

Enligt förslaget ska förordningen träda ikraft så snart den publicerats. Materiella regler om avveckling föreslås börja gälla samtidigt som krishanteringsdirektivet, dvs. den 1 januari 2015.

4.2 Fackuttryck/termer

Avvecklingsmyndighet: Krishanteringsdirektivet ställer krav på att medlemsstaterna utser en avvecklingsmyndighet med befogenhet att gentemot de institut som omfattas av direktivet ingripa med olika former av åtgärder på det sätt som framgår av direktivet.

Bail-in: Bail-in kan förutom skuldnedskrivning innebära att delar av utestående obligationer omvandlas till eget kapital för att säkerställa att ett finansiellt institut helt eller delvis kan fortleva.

Moral hazard (inom den finansiella sektorn): Effekten om ett finansiellt institut är medvetet om att det inte kommer att drabbas fullt ut av de negativa effekterna av sitt eget handlande. Risktagandet blir därmed överdrivet jämfört med vad som hade varit fallet om institutet hade varit tvungen att fullt ut bära ansvaret för sin egen risk.

Rekonstruktionsplan: En plan som har till syfte att förbättra och återställa institutets finansiella ställning efter en betydande försämring.

Avvecklingsplan: En plan som har till syfte att avveckla eller omstrukturera institutet under ordnade former för att säkerställa kontinuiteten av dess väsentliga funktioner och bevara finansiell stabilitet.