EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 30.4.2019
COM(2019) 213 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

om tillämpning och översyn av direktiv 2014/59/EU (direktivet om återhämtning och resolution av banker) och förordning 806/2014 (förordningen om den gemensamma resolutionsmekanismen)

I. INLEDNING

Unionens regelverk på området för finansiella tjänster har utvecklats avsevärt till följd av finanskrisen. Flera rättsakter har antagits för att införa bestämmelser på tidigare oreglerade områden och för att se över befintlig lagstiftning. Det övergripande målet har varit att ta itu med de problem och svagheter som blev synliga under finanskrisen och minska risken för att systemkriser skulle uppstå på nytt.

I detta sammanhang infördes 2014, genom direktivet om inrättande av en ram för återhämtning och resolution av kreditinstitut och värdepappersföretag (BRRD)[1], en uppsättning EU-harmoniserade minimikrav som ska tillämpas vid bankkriser[2] Förordningen om den gemensamma resolutionsmekanismen (SRMR) kompletterar den harmoniserade ramen[3]. Genom dessa lagstiftningsakter ges effektiva verktyg för att avveckla banker ”som fallerar eller sannolikt kommer att fallera”. När det gäller BBRD krävdes att varje EU-medlemsstat skulle införliva direktivet i nationell lagstiftning, medan SRMR är en direkt tillämplig förordning som centraliserar vissa resolutionsfunktioner och beslut för bankunionen. De båda rättsakterna utgör därmed tillsammans en EU-omfattande resolutionsram.

Genom BRRD och SRMR fastställdes principen att när en bank fallerar eller sannolikt kommer att fallera, kan resolutionsmyndigheten slå fast att det ligger i allmänhetens intresse att försätta banken i resolution i stället för att tillämpa nationell insolvenslagstiftning. Exempel på när resolution anses ligga i allmänhetens intresse kan vara om banken tillhandahåller funktioner som anses vara av avgörande betydelse för ekonomin och som inte kan avbrytas utan negativa effekter för den finansiella stabiliteten. Om resolution inte ligger i allmänhetens intresse måste banken avvecklas enligt nationella insolvensregler.

Som en allmän regel ska en bank förklaras som fallerande eller som att den sannolikt kommer att fallera om den behöver extraordinärt offentligt finansiellt stöd för att bevara sin livskraft, sin likviditet eller solvens, och endast i särskilda undantagsfall kan en bank erhålla offentligt stöd utan att en sådan bedömning måste göras. Till dessa undantagsfall hör förebyggande rekapitalisering, statliga garantier för att garantera likviditetsfaciliteter som tillhandahålls av centralbanker samt statliga garantier för nya skuldförbindelser[4].

Regelverket ser till att aktieägare och borgenärer faktiskt hjälper till att täcka förluster och inrättar ett antal resolutionsverktyg som myndigheterna kan använda för att hantera banker i resolution. Beroende på det enskilda fallet kan myndigheterna besluta att

[1] Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/59/EU av den 15 maj 2014 om inrättande av en ram för återhämtning och resolution av kreditinstitut och värdepappersföretag (EUT L 173, 12.6.2014, s. 190).

[2] BRRD och SRMR gäller kreditinstitut, värdepappersföretag och andra kategorier av finansiella enheter i enlighet med artikel 1 i BRRD och artikel 2 i SRMR. I denna rapport används dock begreppet ”bank” för att beteckna alla enheter som omfattas av dessa rättsakter.

[3] Europaparlamentets och rådets förordning 806/2014/EU av den 15 juli 2014 om fastställande av enhetliga regler och ett enhetligt förfarande för resolution av kreditinstitut och vissa värdepappersföretag inom ramen för en gemensam resolutionsmekanism och en gemensam resolutionsfond (EUT L 225, 30.7.2014, s. 1).

[4] Artikel 32.4 d i BRRD.

använda verktyget för försäljning av verksamhet, skapa en brobank eller en tillgångsförvaltningsenhet eller att genomföra skuldnedskrivning[5].

Regelverket innehåller också bestämmelser om externt offentligt finansiellt stöd till banker i resolution. För att minska risken för att skuldnedskrivningsåtgärder finansieras av skattebetalarna krävs att nationella resolutionsfinansieringsarrangemang och en gemensam resolutionsfond inrättas. Dessa arrangemang och denna gemensamma resolutionsfond – som finansieras av alla banker på marknaden – är de främsta källorna till externt finansiellt stöd till banker i resolution.

Dessutom inrättas genom SRMR den gemensamma resolutionsnämnden (SRB), som har till uppgift att förbereda och genomföra resolution av banker som är etablerade i de medlemsstater som deltar i bankunionen, samt att förvalta den gemensamma resolutionsfonden[6].

Enligt artikel 129 i BRRD och artikel 94 i SRMR krävs att kommissionen ser över tillämpningen av resolutionsramen och lägger fram en rapport för Europaparlamentet och rådet. Tidsfristen för inlämning av rapporterna avseende tillämpningen av de två rättsakterna var juni respektive december 2018. På grund av de nära kopplingarna mellan rättsakterna är det lämpligt att genomföra översynen gemensamt för båda två. För att kunna genomföra översynen har det dessutom varit nödvändigt att vänta på antagandet av bankpaketet (närmare beskrivet nedan), som ändrade vissa viktiga delar av resolutionsramen, särskilt reglerna om minimikrav för kapitalbas och kvalificerade skulder (MREL).

II. ÖVERSIKT ÖVER LÄGET I FRÅGA OM TILLÄMPNINGEN OCH FULLBORDANDET AV RESOLUTIONSRAMEN

A. Läget när det gäller införlivandet av BRRD

Tidsfristen för införlivande av BRRD fastställdes till den 31 december 2014. Endast två medlemsstater anmälde att direktivet hade införlivats fullt ut inom denna tidsfrist, och överträdelseförfaranden för utebliven anmälan av åtgärder inleddes därför mot övriga.

I dag har alla medlemsstater anmält ett fullständigt införlivande. Kommissionen har kontrollerat att BRRD är helt införlivat i alla medlemsstater och har avslutat de respektive överträdelseförfarandena avseende utebliven anmälan.

Kommissionen håller för närvarande på att kontrollera att de nationella införlivandeåtgärderna är korrekta.

B. Läget när det gäller resolutionsmyndigheternas genomförande av resolutionsramen

Genomförandet av BRRD pågår i EU. Ett antal medlemsstater har fastställt resolutionsstrategier och MREL-mål för alla banker under deras direkta ansvar. Bankerna har därefter kunnat börja bereda vägen för dessa strategier och bygga upp

[5] Skuldnedskrivningsverktyget definieras i BRRD/SRMR som en ”mekanism för en resolutionsmyndighets utövande av nedskrivnings- och konverteringsbefogenheter med avseende på skulder i ett institut under resolution […]”. Se artikel 2.1.57 i BRRD och artikel 3.1.33 i SRMR.

[6] I bankunionen är varje nationell resolutionsmyndighet ansvarig för att uppbära bidrag till den relevanta nationella resolutionsfonden. Bidragen överförs sedan till den gemensamma resolutionsfonden, som förvaltas av SRB.

MREL-resurser. Sedan BRRD infördes har ett antal resolutionskollegier inrättats med målet att hem- och värdmyndigheter med ansvar för resolution av bankgrupper i EU ska kunna enas om resolutionsplaner, bedömningar av möjligheten till resolution samt MREL-krav[7].

Inom ramen för bankunionen håller den gemensamma resolutionsnämnden (SRB) på att utarbeta resolutionsplaner för banker som omfattas av dess behörighetsområde. Dessutom har SRB tagit fram riktlinjer avseende kritiska funktioner och operationaliseringen av skuldnedskrivning, och arbetar fortfarande med ett antal områden, särskilt system för driftskontinuitet och ledningsinformationssystem. SRB har i ett tidigare skede offentliggjort en ”Introduktion till resolutionsplanering” och håller för närvarande på att utarbeta en mer detaljerad resolutionshandbok för extern publicering.

När det gäller MREL-krav har SRB:s metod utvecklats från att baseras på informativa mål 2016 till införandet 2017 av bindande krav för de största och mest komplexa bankerna, samt bankspecifika justeringar som tar hänsyn både till både kvalitativa och kvantitativa aspekter av MREL-kravet. MREL-riktlinjerna för 2018 om SRB:s tillämpning av rättsliga bestämmelser om MREL-krav[8] utfärdades av SRB i slutet av 2018. På det hela taget befinner sig bankerna i en övergångsfas, och även om det i vissa banker fortfarande finns brister i fråga om MREL-kravet är dessa banker på väg att uppfylla målen inom de tidsramar som fastställts av SRB.

C. Ändringar av MREL-krav enligt bankpaketet

I april 2019 antog Europaparlamentet och Europeiska unionens råd bankpaketet, som innehåller ändringar av vissa bestämmelser i BRRD och SRMR, men också av kapitalkravsdirektivet (CRD) och kapitalkravsförordningen (CRR)[9]. Med tanke på de tidsfrister som angetts i lagstiftningstexterna kommer de nya reglerna sannolikt att bli tillämpliga i medlemsstaterna under 2020.

---

[7] Se EBA:s rapport om resolutionskollegier (ej översatt till svenska): https://eba.europa.eu/documents/10180/2087449/EBA+Report+on+the+functioning+of+resolution+colleges+-+July+2018.pdf

[8] För relevanta dokument, se https://srb.europa.eu/sites/srbsite/files/srb_2018_mrel_policy_-_first_wave_of_resolution_plans.pdf och https://srb.europa.eu/sites/srbsite/files/public_mrel_policy_2018_-_second_wave_of_plans.pdf

[9] Europaparlamentet antog i sin plenarsession den 16 april 2019 de lagstiftningstexter som utgör det så kallade bankpaketet. Den text som man röstat om bestod av följande: – Europaparlamentets lagstiftningsresolution av den 16 april 2019 om förslaget till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2014/59/EU vad gäller kreditinstituts och värdepappersföretags förlustabsorberings- och rekapitaliseringskapacitet och om ändring av direktiv 98/26/EG, direktiv 2002/47/EG, direktiv 2012/30/EU, direktiv 2011/35/EU, direktiv 2005/56/EG, direktiv 2004/25/EG och direktiv 2007/36/EG (COM(2016)0852 – C8-0481/2016 – 2016/0362(COD)) (Ordinarie lagstiftningsförfarande: första behandlingen). – Europaparlamentets lagstiftningsresolution av den 16 april 2019 om förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU) nr 806/2014 vad gäller kreditinstituts och värdepappersföretags förlustabsorberings- och rekapitaliseringskapacitet (COM(2016)0851 – C8-0478/2016 – 2016/0361(COD)) (Ordinarie lagstiftningsförfarande: första behandlingen). – Europaparlamentets lagstiftningsresolution av den 16 april 2019 om förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU) nr 575/2013 vad gäller bruttosoliditetsgrad, stabil nettofinansieringskvot, krav för kapitalbas och kvalificerade skulder, motpartsrisk, marknadsrisk, exponeringar mot centrala motparter, exponeringar mot företag för kollektiva investeringar, stora exponeringar, rapporteringskrav och krav på offentliggörande av information samt om ändring av förordning (EU) nr 648/2012 (COM(2016)0850 – C8-0480/2016 – 2016/0360A(COD)). – Europaparlamentets lagstiftningsresolution av den 16 april 2019 om förslaget till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2013/36/EU vad gäller undantagna enheter, finansiella holdingföretag, blandade finansiella holdingföretag, ersättning, tillsynsåtgärder och tillsynsbefogenheter och kapitalbevarande åtgärder (COM(2016)0854 – C8-0474/2016 – 2016/0364(COD)).

En del av bestämmelserna i paketet avser MREL-krav. I synnerhet föreskrivs åtgärder för att anpassa den befintliga lagstiftningsramen till den relevanta internationella standarden för total förlustabsorberingskapacitet (TLAC) som utfärdats av rådet för finansiell stabilitet. Paketet omfattar också betydande förändringar av kalibreringen, kriterierna för kvalificering och gruppallokeringen av MREL-kravet och konsekvenserna om kravet överträds. I texten behandlas dessutom frågan om avtalsenligt erkännande av skuldnedskrivning för skulder utfärdade enligt tredje lands lagar samt resolutionsmyndigheters befogenheter att bevilja betalningsanstånd.

D. Fall där resolutionsramens bestämmelser tillämpats

Erfarenheterna av tillämpningen av ramen på banker som fallerar eller sannolikt kommer att fallera är hittills begränsade.

Fallet med Banco Popular (juni 2017) är den enda resolution som genomförts efter ikraftträdandet av alla bestämmelser i SRMR[10]. Resolutionsordningen för Banco Popular innebar en nedskrivning och konvertering av institutets kapitalbas samt försäljning av företaget genom verktyget för försäljning av verksamhet. I detta sammanhang identifierades Banco Santander som lämplig köpare. Ingen skuldnedskrivning utöver efterställda skulder tillämpades i detta fall, och stöd från den gemensamma resolutionsfonden var inte nödvändigt[11].

Före fallet med Banco Popular tillämpades BRRD i november 2015, när italienska myndigheter försatte fyra banker i resolution (Banca delle Marche, Banca Popolare dell'Etruria e del Lazio, Cassa di Risparmio di Ferrara och Cassa di Risparmio della Provincia di Chieti). Dessa fall inträffade dock före datumet för tillämpning av bestämmelserna om skuldnedskrivning[12]. Därför tillämpades endast regler om statligt stöd avseende bördefördelning (som kräver nedskrivning av eget kapital och efterställda skulder), men ingen skuldnedskrivning enligt BRRD[13].

Vidare har vissa bestämmelser i resolutionsramen på senare tid tillämpats på nödlidande banker, vilket dock inte inneburitatt dessa banker blivit föremål för resolution.

- Vissa banker erhöll förebyggande likviditetsstöd[14]. Sådant stöd gavs till två grekiska banker (National Bank of Greece och Piraeus Bank) i april 2015[15]. I december 2016 beviljades Monte dei Paschi di Siena denna typ av stöd[16], och i januari och april 2017 erhöll även två medelstora italienska banker – Banca Popolare di Vicenza och Veneto Banca – samma typ av stöd. [17]

[10] Tidsfristen för tillämpning av bestämmelserna om skuldnedskrivningsverktyget i BRRD var den 1 januari 2016, medan tidsfristen för tillämpning av övriga bestämmelser var den 1 januari 2015.
[11] Åtgärderna vidtogs i enlighet med SRB:s resolutionsbeslut av den 7 juni 2017 (SRB/EES/2017/08), som godkändes genom kommissionens beslut (EU) 2017/1246 av den 7 juni 2017.
[12] Enligt artikel 130 i BRRD ska medlemsstaterna tillämpa vissa bestämmelser, bland annat bestämmelserna om skuldnedskrivning, senast från och med den 1 januari 2016.
[13] Enligt skuldnedskrivningsbestämmelserna i BRRD krävs nedskrivning och konvertering av aktier och kvalificerade skulder upp till minst 8 % av bankens totala skulder innan tillgång till externt finansiellt stöd kan ges.
[14] Likviditet i form av statliga garantier för centralbanksfaciliteter eller för nya skuldförbindelser enligt artikel 32.4 d i) och ii) i BRRD och artikel 12.4 d i) och ii) i SRMR.
[15] Ärende SA 41503
[16] Ärende SA. 47081
[17] Ärende SA.47149

- National Bank of Greece och Piraeus Bank mottog förebyggande rekapitalisering i november 2015[18]. Samma typ av stöd beviljades av de italienska myndigheterna till Banca Monte dei Paschi di Siena i juni 2017[19].
- I juni 2017 förklarade ECB att Banca Popolare di Vicenza och Veneto Banca var fallerande eller sannolikt skulle komma att fallera men SRB ansåg då inte att resolutionsåtgärder låg i allmänhetens intresse[20]. Enligt resolutionsramen ska i sådana fall nationella insolvensregler tillämpas varför de två instituten tvångslikviderades enligt italiensk lag.
- Även när det gäller den lettiska banken ABLV AS och dess dotterbolag ABLV Bank Luxembourg S.A., som av ECB i februari 2018 förklarats som fallerande eller sannolikt i begrepp att fallera, beslutade SRB att inte inleda någon resolutionsåtgärd eftersom detta inte ansågs ligga i allmänhetens intresse. Följaktligen ansökte ABLV AS om frivillig likvidation enligt lettisk lag och ABLV Luxembourg AS låg kvar inom systemet för betalningsinställelse enligt luxemburgsk lag.

I tillämpliga fall har kommissionen bedömt den åtgärd som anmälts av medlemsstaten enligt reglerna om statligt stöd för den finansiella sektorn, som när det gäller kapitalstöd kräver bördefördelning mellan aktieägare och innehavare av efterställda fordringar, och enligt andra bestämmelser, bland annat inlämnande av en omstruktureringsplan när så är relevant.

III. Områden för ytterligare bedömning

A. Tillämpning av BRRD och SRMR

Förebyggande rekapitalisering

Genom förebyggande rekapitalisering möjliggörs i undantagsfall[21] rekapitalisering av en bank med hjälp av offentliga medel, för att snabbt komma till rätta med problem som kan uppstå i samband med ett osannolikt ekonomiskt scenario (som identifierats i ett negativt scenario inom ramen för ett stresstest) och som kan påverka den finansiella ställningen hos institut som är solventa. Härigenom bidrar man till att skapa en framåtblickande strategi för finansiell stabilitet och undviker potentiella försämringar som kan leda till att en bank fallerar. För att säkerställa att förebyggande rekapitalisering används korrekt och enligt resolutionsramens principer kräver BRRD och SRMR att ett antal villkor uppfylls. Till dessa hör bland annat att banken är solvent, att inget offentligt finansiellt stöd används för att täcka uppkomna förluster eller förluster som sannolikt kommer att uppkomma samt att den förebyggande rekapitaliseringen är nödvändig för att avhjälpa den kapitalbrist som konstaterats genom ett stresstest eller en tillgångsöversyn. Åtgärden måste också vara av tillfällig karaktär och stå i proportion till konsekvenserna av den allvarliga störningen i en medlemsstats ekonomi. Slutligen är åtgärden föremål för ett slutligt godkännande enligt unionens regler om statligt stöd.

[18] Stödet godkändes av kommissionen i ärendena SA.43364 och SA 43365. Termen ”förebyggande rekapitalisering” innebär tillhandahållande av kapitalbas till ett solvent institut i enlighet med artikel 32.4 d iii) i BRRD och artikel 18.4 d iii) i SRMR.

[19] Stödet godkändes av kommissionen i ärende SA 47677.

[20] Ärende SA 45664

[21] Åtgärden är tillåten för att hantera en allvarlig störning i en medlemsstats ekonomi och upprätthålla den finansiella stabiliteten.

Kommissionen har konstaterat att det kan finnas behov av att ytterligare klargöra villkoren och förfarandet för beviljande av förebyggande rekapitalisering, i syfte att säkerställa samordning mellan de berörda aktörerna och att tidsfrister respekteras. Ramen anger till exempel inte vilken myndighet som ska bekräfta att banken är solvent innan denna mottar förebyggande rekapitalisering (det finns inte heller någon definition av solvens med avseende på förebyggande rekapitalisering) och anger inte vilken myndighet som ska identifiera de förluster som banken har ådragit sig eller sannolikt kommer att ådra sig inom en snar framtid, vilka inte får täckas genom förebyggande rekapitalisering.

Utifrån de lärdomar som dragits av de första fallen och i samarbete med ECB och SRB har kommissionen utarbetat bästa praxis för vissa aspekter av förfarandet, bland annat stresstesternas roll och deras samspel med en tillgångsöversyn. Kommissionen kommer att fortsätta att arbeta i denna riktning.

Åtgärder för tidigt ingripande

BRRD ger tillsynsmyndigheter befogenheter att vidta åtgärder för tidigt ingripande för att förhindra att ett instituts finansiella ställning försämras ytterligare och, så långt det är möjligt, minska risken för och effekterna av en eventuell resolution. Dessa befogenheter aktiveras när vissa kriterier[22] är uppfyllda och gör det möjligt för behöriga myndigheterna att vidta åtgärder, till exempel att kräva att institutets ledning upprättar ett åtgärdsprogram eller ändrar institutets affärsstrategi eller dess rättsliga och operativa struktur. De behöriga myndigheterna kan i detta sammanhang också ersätta institutets ledning[23].

Tillämpningen av åtgärder för tidigt ingripande har hittills varit extremt begränsad vilket innebär att endast ett fåtal preliminära slutsatser kan dras. Samverkan mellan, och den potentiella överlappningen av de åtgärder för tidigt ingripande som behöriga myndigheter på grundval av nationella lagar om genomförande av BRRD bemyndigats att vidta och de tillsynsbefogenheter som de kan utöva på grundval av CRD och förordningen om den gemensamma tillsynsmekanismen, kan komma att föranleda ytterligare analys[24]. När det gäller bankunionen kan det också vara lämpligt att överväga att kopiera de bestämmelser om tidigt ingripande som finns i BRRD till SRMR för att undvika att olika nationella införlivandeåtgärder används.

Gemensam säkerhetsmekanism för den gemensamma resolutionsfonden och det mellanstatliga avtalet[25]

I enlighet med tidigare politiska överenskommelser mellan finansministrarna,[26] och som också bekräftades i resultatet från eurotoppmötet i december 2018,[27] kommer den

[22] Framför allt ger artikel 27 i BRRD behöriga myndigheter befogenhet att vidta åtgärder för tidigt ingripande om ”ett institut överträder, eller till följd av bland annat en snabbt försämrad finansiell ställning, inbegripet en försämrad likviditetssituation, ökad hävstång, nödlidande lån eller koncentration av exponeringar, på grundval av en uppsättning indikatorer, som kan inbegripa institutets kapitalbaskrav plus 1,5 procentenheter, inom en snar framtid sannolikt kommer att överträda kraven i förordning (EU) nr 575/2013, direktiv 2013/36/EU, avdelning II i direktiv 2014/65/EU eller någon av artiklarna 3–7, 14–17, samt 24, 25 och 26 i förordning (EU) nr 600/2014 [...]”.

[23] Ett sådant beslut fattades nyligen av ECB för Cargie Bank (Cassa di Risparmio di Genova e Liguria). Se https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/pr/date/2019/html/ssm.pr190102.en.html

[24] Särskilt artikel 16 i förordningen om den gemensamma tillsynsmekanismen.

[25] Avtal om överföring av och ömsesidighet för bidrag till den gemensamma resolutionsfonden, den 14 maj 2014, 8457/14: http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8457-2014-INIT/sv/pdf.

gemensamma säkerhetsmekanismen för den gemensamma resolutionsfonden, som är nödvändig för att stärka trovärdigheten för den gemensamma resolutionsmekanismen i bankunionen, att inrättas senast i slutet av övergångsperioden för ömsesidigt ansvar för medlen i den gemensamma resolutionsfonden.

Kommissionen har upprepade gånger begärt att den gemensamma säkerhetsmekanismen ska tas i bruk i förväg[28]. I december 2018 enades eurotoppmötet om att ett förtida ibruktagande skulle vara avhängigt av tillräckliga framsteg i fråga om riskreducering, vilket ska bedömas under 2020.

Medlemsstaterna som deltar i bankunionen tycks i stort sett vara eniga om att återbetalning av den gemensamma säkerhetsmekanismen genom den gemensamma resolutionsfonden skulle vara begränsad till den/de berörda nationella delen/delarna i händelse av att säkerhetsmekanismen skulle användas före övergångsperiodens slut[29]. Detta påverkar de belopp som kan återbetalas och därmed lånas från den gemensamma säkerhetsmekanismen. För att säkerställa att man under övergångsfasen vid behov också kan ha full tillgång till säkerhetsmekanismen kommer begränsade ändringar av det mellanstatliga avtalet att behöva antas snart (i synnerhet eftersom fördelarna med ett tidigt genomförande annars kan komma att begränsas).

Ett av de tillgängliga alternativen är ömsesidigt ansvar för efterhandsbidrag och förhandsbidrag från och med 2021 för att åstadkomma en gemensam säkerhetsmekanism av trovärdig storlek och öka bankunionens motståndskraft.

Likviditet vid resolution

Ett centralt inslag i en effektiv resolution är att se till att en bank under resolution även i fortsättningen har tillräcklig likviditet för att kunna fullgöra sina skyldigheter. Likviditet kan komma från marknaden eller från de normala centralbanksfaciliteterna. När dessa resurser tillfälligt är otillräckliga kan gemensamma resolutionsfonden användas för att tillhandahålla likviditet vid resolution.
Beroende på hur omfattande de potentiella likviditetsbehoven vid resolution är kan dock den gemensamma resolutionsfonden, även när den kompletteras av säkerhetsmekanismen med likvärdiga eller större medel, visa sig vara otillräcklig för att tillgodose dessa behov[30].

---

[26] Uttalande från Eurogruppen och Ekofinrådet om säkerhetsmekanismen för den gemensamma resolutionsmekanismen, den 20 december 2013, 18137/13: http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-18137-2013-INIT/en/pdf.

[27] Uttalande från Eurotoppmötet den 14 december 2018 om ramarna för den gemensamma säkerhetsmekanismen för den gemensamma resolutionsfonden.

[28] Se till exempel Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, Europeiska rådet, rådet och Europeiska centralbanken – Ytterligare steg mot fullbordandet av Ekonomiska och monetära unionen: en färdplan, 6.12.2017, COM/2017/0821 final och Meddelande till Europaparlamentet, rådet, Europeiska centralbanken, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén om fullbordande av bankunionen, 11.10.2017, COM(2017) 592 final.

[29] Artikel 5.1 e i det mellanstatliga avtalet.

[30] Se till exempel *Eurogroup report to Leaders on EMU deepening*, den 4 december 2018, (ej översatt till svenska) https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2018/12/04/eurogroup-report-to-leaders-on-emu-deepening//, *Financing bank resolution: An alternative solution for arranging the liquidity required*, november 2018, W.P. de Groen (ej översatt till svenska) fördjupad analys begärd av Europaparlamentets utskott för ekonomi och valutafrågor, se http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2018/624423/IPOL_IDA(2018)624423_EN.pdf, *How to provide liquidity to banks after resolution in Europe's banking union, november 2018, M. Demertzis, I. Gonçalves Raposo, P. Hüttl, G. Wolff* (ej översatt till svenska), fördjupad analys begärd av Europaparlamentets utskott för

I enlighet med artikel 73 i SRMR får SRB ta upp lån externt för att säkerställa tillgången till medel för resolution om bidrag (ännu) inte är tillgängliga för sådana ändamål. Kommissionen anser att bestämmelsen ger SRB möjlighet att vidta lämpliga åtgärder för att kunna fungera korrekt, bland annat genom att ta upp en begränsad mängd lån utanför resolutionskontexten.

I medlemsstater utanför bankunionen och i tredjeländers jurisdiktioner[31] föreskrivs dessutom tillhandahållande av likviditetsstöd vid resolution antingen utan övre gränser eller med övre gränser som är betydligt högre än dem inom bankunionen, ofta med möjlighet till utökning.

Kommissionen ger därför sitt fulla stöd till de pågående diskussionerna om andra källor och lösningar för tillhandahållande av likviditetsstöd vid resolution och efterlyser en överenskommelse och genomförande under 2019. Det är viktigt att tillräckliga resurser finns tillgängliga så att kortfristigt likviditetsstöd kan tillhandahållas vid behov.

Andra frågor

Enligt artikel 129 i BRRD ska kommissionen göra en bedömning på grundval av Europeiska bankmyndighetens (EBA) rapport om förenklade skyldigheter, som lades fram i december 2017 i enlighet med artikel 4.7 i direktivet[32], och EBA:s rapport om MREL-kravet, som lades fram i december 2016 i enlighet med artikel 45.19 i BRRD i december 2016[33].

EBA:s rapport om förenklade skyldigheter ger en översikt över tillämpningen av de bestämmelser i BRRD som gör det möjligt för behöriga myndigheter och resolutionsmyndigheter att begära förenklade återhämtnings- och resolutionsplaner från banker som uppfyller kraven i direktivet. Berättigandet till förenklade skyldigheter fastställs på grundval av flera faktorer, i enlighet med vad som anges i artikel 4 i BRRD och den delegerade förordningen om förenklade skyldigheter[34]. I rapporten betonas de olika metoder och tillvägagångssätt som används av de behöriga myndigheterna och resolutionsmyndigheterna när det gäller tillämpningen av förenklade skyldigheter. Mot bakgrund av detta rekommenderas i rapporten att kvarstående skillnader kontinuerligt ska övervakas.

Kommissionen anser efter att ha bedömt rapporten att förenklade skyldigheter är en viktig del av ramen när det gäller att säkerställa effektivitet och proportionalitet i fråga om kravet på att ta fram återhämtnings- och resolutionsplaner, samt för att vid behov minska den administrativa bördan för behöriga myndigheter och resolutionsmyndigheter. Kommissionen kan därför komma att överväga förbättringar av

---

ekonomi och valutafrågor, se http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2018/624422/IPOL_IDA(2018)624422_EN.pdf

[31] Se till exempel Förenta staternas *Orderly Liquidation Fund (12 U.S.C. § 5390 (Dodd-Frank Act § 210(n)).*

[32] https://www.eba.europa.eu/documents/10180/1720738/EBA+Report+on+the+Application+of+Simplified+Obligations+and+Waivers+in+Recovery+and+Resolution+Planning.pdf

[33] https://eba.europa.eu/documents/10180/1695288/EBA+Final+MREL+Report+%28EBA-Op-2016-21%29.pdf

[34] Kommissionens delegerade förordning (EU) 2016/1075 av den 23 mars 2016 om komplettering av Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/59/EU med avseende på tekniska standarder för tillsyn som specificerar innehållet i återhämtningsplaner, resolutionsplaner och koncernresolutionsplaner, de minimikriterier som den behöriga myndigheten ska bedöma när det gäller återhämtningsplaner och koncernåterhämtningsplaner, villkoren för finansiellt stöd inom koncerner, kraven på oberoende värderingsmän, avtalsenligt erkännande av nedskrivnings- och konverteringsbefogenheter, förfarandena och innehållet för anmälningskrav och underrättelse om uppskjutande samt resolutionskollegiernas operativa funktionssätt. Se https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=CELEX%3A32016R1075

ramen i detta avseende, med beaktande av resultatet av EBA:s övervakning av de förenklade skyldigheterna.

Bankpaketet, som antogs av medlagstiftarna den 16 april 2019, innehåller flera åtgärder för att ändra MREL-systemet och har därmed ersatt kravet på en översyn på grundval av EBA:s rapport.

B. Samverkan mellan resolution och insolvens och reflektion över eventuell ytterligare insolvensharmonisering

Resolutionsramen utgör ett undantag från allmänna insolvensförfaranden som är tillämpliga enligt nationell lagstiftning. Det är särskilt efter att det fastställts att en bank fallerar eller sannolikt kommer att fallera och det inte finns någon alternativ åtgärd från den privata sektorn och då det ligger i allmänhetens intresse att institutet försätts i resolution, som de harmoniserade reglerna i BRRD/SRMR blir tillämpliga. Om det inte ligger i allmänhetens intresse att försätta en bank i resolution avvecklas banken enligt insolvensreglerna i tillämplig nationell lagstiftning.

För närvarande är de nationella insolvenslagar som är tillämpliga på fallerande banker överlag inte harmoniserade, och tillämpningen av insolvensregler på nationell nivå skiljer sig mellan medlemsstater. BRRD/SRMR innehåller hittills endast ett begränsat inslag av harmonisering. I synnerhet föreskriver BRRD att vissa kvalificerade ej garanterade insättningar har högre prioritet vid ett nationellt insolvensförfarande än andra vanliga oprioriterade skulder utan säkerhet och att garanterade insättningar prioriteras högre vid insolvens än kvalificerade ej garanterade insättningar[35]. Rangordningen vid insolvensförfaranden har ytterligare harmoniserats genom direktivet om bankborgenärers hierarki som ändrar BRRD[36]. Genom direktivet skapades en ny skuldklass (oprioriterad skuld med förmånsrätt), som vid insolvens rankas högre än efterställda skulder, men lägre än prioriterade skulder.

Enligt översynsklausulen i SRMR ska kommissionen bedöma om det är nödvändigt att ytterligare harmonisera insolvensförfaranden för institut som fallerar eller sannolikt kommer att fallera.

Att hantera skillnaderna mellan insolvensordningarna i bankunionen kan vara en problematisk och komplex uppgift för resolutionsmyndigheten, särskilt när insolvens används som ett jämförelsescenario i samband med resolutionsåtgärder för banker med gränsöverskridande verksamhet (för att uppfylla principen om ”inte sämre villkor för borgenär”[37]). Det behövs mer erfarenhet för att förstå om och hur dessa frågor ska hanteras. Kommissionen kan dock redan nu konstatera att vissa delar av bankinsolvenslagstiftningen för fallerande banker kan behöva granskas ytterligare. Bland annat kan en bedömning av rangordningen av fordringar i nationella insolvensförfaranden i olika medlemsstater övervägas, också i syfte att fastställa huruvida ytterligare anpassning mellan rangordningen vid insolvens och vid resolution är önskvärd[38]. Det kan behövas större tydlighet om de förfaranden som finns på

[35] Artikel 108 i BRRD.

[36] Europaparlamentets och rådets Direktiv (EU) 2017/2399 av den 12 december 2017 om ändring av direktiv 2014/59/EU vad gäller rangordningen av skuldinstrument utan säkerhet i en insolvenshierarki.

[37] Principen fastställs i artikel 34 i BRRD och kräver att aktieägare och borgenärer inte drabbas av större förluster vid resolution än vid insolvens.

[38] Vid harmonisering av rangordningen av fordringar vid insolvens bör vederbörlig hänsyn tas till statusen för vissa prioriterade borgenärer, såsom skattemyndigheter, socialförsäkringsinstitutioner, arbetstagare/anställda.

nationell nivå för likvidation eller avveckling av banker som har förklarats fallera eller att de sannolikt kommer att fallera, men där resolutionsåtgärder inte ansetts ligga i allmänhetens intresse. BRRD/SRMR anger inte specifikt hur insolvensförfarandena för dessa banker bör genomföras eftersom dessa aspekter inte är harmoniserade och överlåts åt den nationella lagstiftaren att fastställa.

Kommissionen har inlett en studie för att skaffa sig bättre förståelse för dessa frågor[39]. Syftet med studien kommer att vara att ge en grund för analys av skillnader i insolvensramarna för banker som omfattas av olika nationella lagar och att bedöma samspelet mellan dessa ramar och resolutionsreglerna. Tanken är också att studien ska identifiera möjliga policyalternativ för harmonisering, inbegripet ett eventuellt införande av administrativa likvidationsförfaranden i EU.

C. Gemensamma resolutionsmekanismens och gemensamma resolutionsnämndens funktionssätt

Enligt översynsklausulen i förordningen om den gemensamma resolutionsmekanismen (SRMR) ska kommissionen utföra en bedömning av flera aspekter som rör styrningen av och funktionen hos den gemensamma resolutionsmekanismen (SRM) och den gemensamma resolutionsnämnden (SRB).

De punkter som ska ses över, och som sammanfattas nedan, omfattar följande:

- En bedömning av samspelet mellan SRB (och SRM i allmänhet) och andra aktörer i resolutionsprocessen samt Europeiska bankmyndigheten (EBA), Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten (Esma) och Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten (Eiopa).
- En bedömning av huruvida målnivån eller referenspunkten för gemensamma resolutionsfonden bör revideras.
- En bedömning av SRB:s system för intern styrning och andra operativa delar, i synnerhet SRB:s investeringsportfölj.
- En bedömning av nämndens rättsliga ställning som en EU-byrå.

Som en inledande anmärkning noterar kommissionen att SRB fick fullständiga resolutionsbefogenheter 2016 och att den behövde tid för att få sin interna funktion på plats och uppnå full personalstyrka. Det finns därför inte tillräckligt med information eller erfarenhet för att genomföra en fördjupad granskning.

Det är dock möjligt att presentera ett antal preliminära överväganden.

När det gäller det förfarande som fastställs i SRMR för antagande av en resolutionsordning[40] medför detta flera steg och kräver samordning mellan olika aktörer, däribland SRB, de nationella resolutionsmyndigheterna, Europeiska centralbanken och kommissionen. För att bevara den finansiella stabiliteten och undvika negativa effekter på marknaden måste resolutionsordningen dessutom antas och genomföras inom en mycket snäv tidsram. Även om förfarandet innebär vissa problem

[39] Studien initierades med anledning av en begäran och budgetanslag från Europaparlamentet för ett pilotprojekt avseende bankunionen. En anbudsinfordran offentliggjordes den 7 september 2018, se https://ted.europa.eu/TED/notice/udl?uri=TED:NOTICE:389651-2018:TEXT:EN:HTML&ticket=ST-35512292-rGDZ9PTvzUdNJZvojeKKI1EdXBHdQdHshD8PU99JSVKIfmyXIsA4zPHRCzeoTNQsdCLBE7Iu53KzhFMVrszsG9zW-jpJZscgsw0KeumEE0mYyCS-1dilRzzzQczGl03GpkcVaEJS1fqVDK0xcTDelqmAExgb

[40] Artikel 18 i SRMR.

säkerställer det att beslut om bankresolutioner fattas snabbt, samtidigt som alla berörda aktörers roller och rättigheter bevaras.

Utanför resolutionsförfarandet har SRB samarbetat med nationella myndigheter, i enlighet med de förfaranden som anges i ramen. I resolutionsplaneringscykeln 2017 fastställde SRB bindande MREL-mål på konsoliderad nivå för majoriteten av de största bankgrupperna inom sitt ansvarsområde, och har för avsikt att fastställa bindande mål för samtliga grupper inom sitt ansvarsområde senast 2020.

När det gäller EBA offentliggjorde kommissionen den 27 november 2017 en rapport om EBA:s roll i fråga om medlingsförfaranden vid resolution[41]. I rapporten behandlas vissa frågor som EBA har uppmärksammat kommissionen på. Alla dessa frågor rör bestämmelser i EBA:s inrättandeförordning,[42] som nu håller på att ändras i samband med översynen av de europeiska tillsynsmyndigheterna[43].

När det gäller översynen av målbeloppet och referenspunkten för den gemensamma resolutionsfonden föreskriver SRMR att fonden i slutet av en första period på åtta år från och med den 1 januari 2016 ska utgöra minst 1 % av beloppet för garanterade insättningar i alla kreditinstitut som är auktoriserade i alla deltagande medlemsstater[44]. På liknande sätt föreskriver BRRD att medlemsstaternas tillgängliga finansiella tillgångar för deras finansieringsarrangemang senast den 31 december 2024 ska uppgå till minst 1 % av alla garanterade insättningar i auktoriserade institut inom deras territorium[45]. Medlemsstaterna får fastställa målnivåer som överstiger detta belopp, en möjlighet som vissa medlemsstater har utnyttjat i samband med införlivandet av BRRD.

Sedan 2014 har ett antal delegerade förordningar och genomförandeförordningar antagits, där villkoren för förhands-[46] och efterhandsbidrag[47] till den gemensamma resolutionsfonden och de nationella finansieringsarrangemangen fastställs. Följaktligen har SRB inom ramen för bankunionen beräknat och, med hjälp av nationella resolutionsmyndigheter, börjat samla in förhandsbidrag till den gemensamma resolutionsfonden[48]. Utanför bankunionen bidrar bankerna nu till de nationella finansieringsarrangemangen.

EBA antog en rapport i oktober 2016 om referenspunkten för fastställande av målnivån för finansieringsarrangemang för resolution[49]. I rapporten rekommenderades en ändring

---

[41] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=CELEX:52017DC0661

[42] Europaparlamentets och rådets förordning 1093/2010 av den 24 november 2010 om inrättande av en europeisk tillsynsmyndighet (Europeiska bankmyndigheten),

[43] Kommissionens förslag COM(2017) 536 final av den 20 september 2017.

[44] Artikel 69.1 i SRMR.

[45] Artikel 102.1 i BRRD.

[46] Kommissionens delegerade förordning (EU) 2015/63 av den 21 oktober 2014 om komplettering av Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/59/EU avseende förhandsbidrag till finansieringsarrangemang för resolution och rådets genomförandeförordning (EU) 2015/81 av den 19 december 2014 om fastställande av enhetliga villkor för tillämpning av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 806/2014 vad gäller förhandsbidrag till den gemensamma resolutionsfonden.

[47] Kommissionens delegerade förordning (EU) 2016/778 av den 2 februari 2016 om komplettering av Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/59/EU vad gäller de omständigheter och villkor under vilka betalning av extraordinära efterhandsbidrag får skjutas upp helt eller delvis, och om kriterierna för fastställande av aktiviteter, tjänster och transaktioner avseende kritiska funktioner och för fastställande av affärsområden och kringtjänster avseende kärnaffärsområden.

[48] https://srb.europa.eu/en/content/ex-ante-contributions-0.

[49] I enlighet med artikel 102.4 i BRRD. *Report on the appropriate target level basis for resolution financing arrangements*, EBA-OP-2016-18 (ej översatt till svenska), den 28 oktober 2016. Se

av basen för målnivån för resolutionsfinansieringsarrangemang från garanterade insättningar till totala skulder minus garanterade insättningar, i syfte att uppnå större överensstämmelse med regelverket. Det betonades dock även att resolutionsmyndigheter och institut måste ha säkerhet när det gäller bidragen till finansieringsarrangemang under uppbyggnadsperioden, och att volatilitet i målnivån under denna period bör undvikas.

I dagsläget håller den gemensamma resolutionsfonden fortfarande på att byggas upp och den har aldrig använts för någon resolutionsåtgärd. Fokus bör därför ligga på att nå målnivån och att säkerställa ett fullständigt genomförande av befintliga rättsliga bestämmelser. Ändringar av själva målnivån eller referenspunkten och bidragen förefaller inte vara nödvändiga i detta skede av processen.

Eventuella ytterligare bedömningar kan endast göras när hela mekanismen för att tillhandahålla finansiering vid resolution är färdigställd och eventuellt har kunnat testas i konkreta fall. Det räcker i detta skede att konstatera att den ökade förlustabsorberingskapaciteten inom den privata sektorn, i synnerhet till följd de MREL-krav som ingår i bankpaketet, och uppbyggnaden av den gemensamma resolutionsfonden, kan anses vara ett effektivt sätt att minska statlig exponering mot banksektorn.

När det gäller frågan om SRB:s styrning och ändringen av dess rättsliga ställning från EU-byrå till EU-institution[50] finns, mot bakgrund av att den nyligen inrättats och att hittills endast begränsade erfarenheter skaffats, i detta skede inte tillräckligt med underlag för att föreslå ändringar av de nuvarande bestämmelserna. I detta avseende betonar kommissionen att en sådan ändring av rättslig status skulle kräva en ändring av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget).

Slutligen kan det med tanke på att icke-deltagande medlemsstater potentiellt kan ansluta sig till bankunionen finnas utrymme att reflektera över hur en anslutande medlemsstat ska delta i den gemensamma resolutionsmekanismen.

IV. SLUTSATS

Kommissionen har kartlagt de frågor som diskuteras ovan, vilka grundar sig på den begränsade erfarenhet som kommissionen hittills skaffat sig från tillämpningen av resolutionsramen.

Ramen har endast tillämpats i ett begränsat antal fall. Av dessa gällde endast ett fall resolution av ett institut inom ramen för SRMR. Det är också värt att notera att ett antal av fallen hade att göra med ”ärvda problem” som byggdes upp under finanskrisen och dessförinnan.

Dessutom började bestämmelserna om skuldnedskrivningsverktyget och inrättandet av SRB inte tillämpas förrän den 1 januari 2016. Andra inslag – såsom

---

http://www.eba.europa.eu/documents/10180/1360107/Report+on+the+appropriate+target+level+basis+for+resolution+financing+arrangements+%28EBA-OP-2016-18%29.pdf

[50] Enligt artikel 94.1 a i) i SRMR ska kommissionen, som ett led i översynen av lagstiftningen, bedöma huruvida ”de uppgifter som genom denna förordning tilldelas nämnden, rådet och kommissionen behöver utföras exklusivt av en oberoende unionsinstitution, och om i så fall de relevanta bestämmelserna måste ändras, däribland på primärrättslig nivå”.

resolutionsplanering för större och komplexa institut samt bestämmelserna om MREL-krav – blir fullt genomförda först efter en infasning.

Vissa centrala delar av regelverket – inklusive bestämmelserna om MREL-krav, befogenheten att bevilja betalningsanstånd och erkännande av skulder som regleras av tredje lands lagstiftning – håller på att ändras och så snart de är på plats kommer övergångsperioder att tillämpas.

Mot bakgrund av detta är det för tidigt att utforma och anta lagstiftningsförslag i detta skede.

Kommissionen kommer emellertid att fortsätta att övervaka tillämpningen av resolutionsramen och göra fler bedömningar av de frågor som tas upp ovan, också mot bakgrund av ytterligare underlag från den nyligen lanserade studien om harmonisering av nationella insolvenslagar och erfarenheter från en eventuell framtida tillämpning av resolutionsramen.

I detta syfte kommer kommissionen också att inleda en omfattande diskussion om de frågor som tas upp i denna rapport med avseende på BRRD/SRMR (samt frågor som kan uppstå i samband med att resolutionsramen tillämpas) med experter som utsetts av Europaparlamentet, medlemsstaterna och alla berörda parter.

I detta sammanhang kommer kommissionen också att beakta samspelet med den politiska utvecklingen när det gäller insättningsgarantier, inbegripet arbetet i den högnivågrupp som inrättats av Eurogruppen,[51] och översynen av direktivet om insättningsgarantisystem[52].

[51] *Eurogroup report to Leaders on EMU deepening*, den 4 december 2018, (ej översatt till svenska).
[52] Direktiv 2014/49/EG.