

Bruxelles, den 30.4.2019
COM(2019) 213 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

om anvendelse og revision af direktiv 2014/59/EU (direktiv om genopretning og afvikling) og forordning 806/2014 (forordning om den fælles afviklingsmekanisme)

I. INDLEDNING

Unionens regelsæt på området for finansielle tjenesteydelser har udviklet sig betydeligt efter finanskrisen. Der er vedtaget flere retsakter for at indføre regler på tidligere uregulerede områder og for at revidere den eksisterende lovgivning. Det overordnede mål var at løse de problemer og svagheder, der dukkede op under finanskrisen, og reducere risikoen for, at der igen opstår (systemiske) kriser.

I 2014 blev der i den forbindelse indført et harmoniseret minimumsregelsæt på EU-niveau med henblik på bankkriser¹ bestående af direktivet om genopretning og afvikling (BRRD).² Forordningen om den fælles afviklingsmekanisme (SRMR) supplerer den harmoniserede ramme.³ Disse retsakter giver effektive værktøjer til at afvikle banker, der er "nødlidende eller forventeligt nødlidende". Mens BRRD skulle gennemføres i national ret af de enkelte EU-medlemsstater, finder SRMR direkte anvendelse og centraliserer visse afviklingsfunktioner og -afgørelser for bankunionen. Begge retsakter fastlægger dermed i fællesskab Unionens afviklingsramme.

Ved BRRD og SRMR indførtes princippet om, at når en bank er nødlidende eller forventeligt nødlidende, kan afviklingsmyndigheden konkludere, at der er en almen interesse i at sætte banken under afvikling i stedet for at begære insolvensbehandling i henhold til national ret. En sådan almen interesse kan f.eks. skyldes, at banken tilbyder funktioner, der anses for at være af kritisk betydning for økonomien, og som ikke kan afbrydes uden negative virkninger for den finansielle stabilitet. Hvis der ikke er nogen almen interesse i at anvende afviklingen, skal banken afvikles efter insolvensregler i henhold til national ret.

Som hovedregel skal en bank erklæres for nødlidende eller forventeligt nødlidende, hvis den har behov for ekstraordinær finansiell støtte fra det offentlige til at bevare sin levedygtighed, likviditet eller solvens, og kun i særlige ekstraordinære tilfælde kan en bank modtage støtte fra det offentlige uden at udløse denne afgørelse. Disse ekstraordinære tilfælde omfatter forebyggende rekapitalisering samt statsgarantier til dækning af likviditetsfaciliteter, der stilles til rådighed af centralbankerne samt statsgarantier for nyligt udstedte passiver.⁴

Rammen sikrer, at aktionærer og kreditorer effektivt dækker tab, og indfører en række afviklingsværktøjer, således at myndighederne kan håndtere banker under afvikling. Afhængigt af det konkrete tilfælde kan myndighederne beslutte at anvende virksomhedssalgsværktøjet, oprette en brobank eller et porteføljeadministrationsselskab samt gennemføre bail-in.⁵

¹ BRRD og SRMR finder anvendelse på kreditinstitutter, i investeringsselskaber og andre kategorier af finansielle enheder, jf. artikel 1 i BRRD og artikel 2 i SRMR. I denne rapport anvendes imidlertid den generiske betegnelse "bank" som kortform for at udpege alle enheder, der er omfattet af disse retsakter.

² Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/59/EU af 15. maj 2014 om et regelsæt for genopretning og afvikling af kreditinstitutter og investeringsselskaber (EUT L 173 af 12.6.2014, s. 190).

³ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 806/2014 af 15. juli 2014 om ensartede regler og en ensartet procedure for afvikling af kreditinstitutter og visse investeringsselskaber inden for rammerne af en fælles afviklingsmekanisme og en fælles afviklingsfond (EUT L 225 af 30.7.2014, s. 1).

⁴ Artikel 32, stk. 4, litra d), i BRRD.

⁵ I BRRD og SRMR defineres bail-in som en "mekanisme for en afviklingsmyndigheds udøvelse af beføjelserne til nedskrivning og konvertering af passiverne i et institut, der er under afvikling [...]". Se artikel 2, stk. 1, nr. 57), i BRRD og artikel 3, stk. 1, nr. 33), i SRMR.

Rammen fastsætter også regler for ydelse af ekstern finansiel støtte fra det offentlige til banker under afvikling. For at mindske risikoen for redningsforanstaltninger, der finansieres af skatteyderne, er det nødvendigt at oprette nationale afviklingsfinansieringsordninger og Den Fælles Afviklingsfond, — som skal finansieres af alle banker på markedet — som er den vigtigste kilde til ekstern finansiel støtte til banker under afvikling.

SRMR etablerer derudover Afviklingsinstansen, som har til opgave at forberede og gennemføre afviklingen af banker, der er etableret i de medlemsstater, som deltager i bankunionen, såvel som at forvalte Den Fælles Afviklingsfond.⁶

Artikel 129 i BRRD og artikel 94 i SRMR kræver, at Kommissionen evaluerer gennemførelsen af afviklingsrammen og forelægger Europa-Parlamentet og Rådet en rapport. Rapporterne om gennemførelsen af disse retsakter skulle ligge klar senest i henholdsvis juni og december 2018. Det er som følge af det tætte forhold mellem disse retsakter hensigtsmæssigt at evaluere dem sammen. For at gennemføre evalueringen er det derudover nødvendigt at afvente vedtagelsen af bankpakken (närmere beskrevet nedenfor), som ændrede nogle vigtige elementer i afviklingsrammen, særlig reglerne om minimumskrav til kapitalgrundlag og nedskrivningsegnete passiver (MREL).

II. OVERBLIK OVER STATUS MED HENSYN TIL ANVENDELSE OG FULDFØRELSE AF AFVIKLINGSRAMMEN

A. Status over gennemførelsen af BRRD

Fristen for at gennemføre BRRD i de nationale lovgivninger blev fastsat til den 31. december 2014. Kun to medlemsstater meddelte fuldstændig gennemførelse af BRRD inden for tidsfristen, og derfor blev der indledt traktatbrudssager vedrørende manglende meddelelse mod de resterende medlemsstater.

Alle medlemsstater har på nuværende tidspunkt meddelt fuldstændig gennemførelse. Kommissionen har kontrolleret, at alle medlemsstater fuldt ud har gennemført BRRD, og har lukket alle de respektive traktatbrudssager vedrørende manglende meddelelse.

Kommissionen er i færd med at kontrollere korrektheden af de nationale gennemførelsesforanstaltninger.

B. Status over afviklingsmyndighedernes gennemførelse af afviklingsrammen

Gennemførelsen af BRRD er i gang i EU. En række medlemsstater har fastsat afviklingsstrategier og MREL-mål for alle banker under deres direkte ansvarsområde. Dette har gjort det muligt for bankerne at begynde at fjerne hindringerne for disse strategier og opbygge MREL-ressourcer. Siden indførelsen af BRRD er der oprettet en række afviklingskollegier med det formål at skabe enighed om afviklingsplaner, vurderinger af afviklingsmuligheder og MREL mellem hjem- og værtsmyndigheder med ansvar for afvikling af bankkoncerner i EU.⁷

⁶ I bankunionen er hver national afviklingsmyndighed ansvarlig for at indsamle bidrag til den relevante nationale afviklingsfond. Disse overføres derefter til Den Fælles Afviklingsfond, der administreres af Afviklingsinstansen.

⁷ Se EBA-rapport om afviklingskollegier:

<https://eba.europa.eu/documents/10180/2087449/EBA+Report+on+the+functioning+of+resolution+colleges+-+July+2018.pdf>

I bankunionen gennemfører Afviklingsinstansen proceduren til udarbejdelse af afviklingsplaner for banker under dens ansvarsområde. Derudover har Afviklingsinstansen udarbejdet en vejledning om kritiske funktioner og operationaliseringen af bail-in og arbejder stadig med en række emner, særlig operationel kontinuitet og ledelsesinformationssystemer. Afviklingsinstansen har tidligere offentliggjort en "introduktion til afviklingsplanlægning" og er ved at udarbejde en mere detaljeret afviklingsplanlægningsvejledning, som skal offentliggøres eksternt.

For så vidt angår MREL har Afviklingsinstansens tilgang udviklet sig fra at være baseret på informative mål i 2016 til i 2017 at medtage bindende krav for de største og mest komplekse banker samt bankspecifikke justeringer, der omfatter både kvalitet og mængde af MREL. Vejledningen for 2018 om Afviklingsinstansens anvendelse af de lovgivningsmæssige bestemmelser om MREL⁸ blev udstedt af Afviklingsinstansen i slutningen af 2018. Generelt set befinder bankerne sig i en overgangsfase, og de er på vej mod at opfylde målene inden for de tidsrammer, der er fastsat af Afviklingsinstansen, selv om nogle banker på nuværende tidspunkt stadig står over for manglende opfyldelse af MREL.

C. Ændringer af MREL i bankpakken

I april 2019 vedtog Europa-Parlamentet og Rådet for Den Europæiske Union bankpakken, som omfattede ændringer af visse bestemmelser i BRRD og SRMR, men også i kapitalkravsdirektivet (CRD) og kapitalkravsforordningen (CRR).⁹ I betragtning af tidsfristerne i lovtjekterne vil de nye regler sandsynligvis blive taget i anvendelse i medlemsstaterne i løbet af 2020.

En del af bestemmelserne i pakken vedrører MREL. Teksten indeholder navnlig foranstaltninger til tilpasning af den eksisterende juridiske ramme til den relevante internationale standard, der er udstedt af Rådet for Finansiell Stabilitet om den samlede tabsabsorberingskapacitet (TLAC), og omfatter betydelige ændringer af MREL-kravets kalibrering, kriterier for støtteberettigelse og koncernfordeling samt konsekvenserne af at overtræde det. Derudover behandler teksten også spørgsmålet om kontraktmæssig

⁸ De relevante dokumenter kan findes på https://srb.europa.eu/sites/srbsite/files/srb_2018_mrel_policy_-_first_wave_of_resolution_plans.pdf og https://srb.europa.eu/sites/srbsite/files/public_mrel_policy_2018_-_second_wave_of_plans.pdf

⁹ På plenarmødet den 16. april 2019 vedtog Europa-Parlamentet de lovtjekter, der udgør den såkaldte "bankpakke". Den tekst, der blev vedtaget, består af følgende: Europa-Parlamentets lovgivningsmæssige beslutning af 16. april 2019 om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af direktiv 2014/59/EU for så vidt angår kreditinstitutters og investeringsselskabers tabsabsorberings- og rekapitaliseringskapacitet og om ændring af direktiv 98/26/EF, 2002/47/EF, 2012/30/EU, 2011/35/EU, 2005/56/EF, 2004/25/EF og 2007/36/EF (COM(2016) 0852 — C8-0481/2016 — 2016/0362 (COD)) (Almindelig lovgivningsprocedure: førstebehandling), Europa-Parlamentets lovgivningsmæssige beslutning af 16. april 2019 om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EU) nr. 806/2014 for så vidt angår kreditinstitutters og investeringsselskabers tabsabsorberings- og rekapitaliseringskapacitet (COM(2016) 0851 — C8-0478/2016 — 2016/0361(COD)) (Almindelig lovgivningsprocedure: førstebehandling), Europa-Parlamentets lovgivningsmæssige beslutning af 16. april 2019 om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EU) nr. 575/2013 med hensyn til gearingsgrad, net stable funding ratio, krav til kapitalgrundlag og nedskrivningsrelevante passiver, modparts-kreditrisiko, markedsrisiko, eksponeringer mod centrale modparter, eksponeringer mod kollektive investeringsselskaber, store eksponeringer og indberetnings- og oplysningskrav og om ændring af forordning (EU) nr. 648/2012 (COM(2016) 0850 — C8-0480/2016 — 2016/0360A (COD)), Europa-Parlamentets lovgivningsmæssige beslutning af 16. april 2019 om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af direktiv 2013/36/EU med hensyn til fritagne enheder, finansielle holdingselskaber, blandede finansielle holdingselskaber, aflønning, tilsynsforanstaltninger og -beføjelser og kapitalbevaringsforanstaltninger (COM(2016) 0854 — C8-0474/2016 — 2016/0364 (COD)).

anerkendelse af bail-in for passiver, der er udstedt i henhold til tredjelandes love, samt afviklingsmyndigheders beføjelser til at suspendere betalinger (beføjelser til at give betalingsstandsning).

D. Sager om anvendelse af bestemmelser i afviklingsrammen

Indtil videre er der kun begrænsede erfaringer med anvendelsen af rammen på banker, der er nødlidende eller forventeligt nødlidende.

Sagen om Banco Popular (juni 2017) er den eneste afvikling, der er gennemført efter ikrafttrædelsen af alle bestemmelserne i SRMR.¹⁰ Banco Populars afviklingsordning medførte gældsnedskrivning og konvertering af instituttets kapitalgrundlag og salg af enheden under virksomhedssalgsværktøjet. I den forbindelse blev Banco Santander identificeret som egnet køber. Der blev ikke vedtaget nogen bail-in af passiver ud over efterstillet gæld i denne sag, og det var ikke nødvendigt med støtte fra Den Fælles Afviklingsfond.¹¹

Før sagen om Banco Popular blev BRRD anvendt i november 2015, da de italienske myndigheder anbragte fire banker under afvikling (Banca delle Marche, Banca Popolare dell'Etruria e del Lazio, Cassa di Risparmio di Ferrara og Cassa di Risparmio della Provincia di Chieti). Disse sager fandt imidlertid sted før anvendelsesdatoen for bail-in-bestemmelserne.¹² Derfor blev der kun anvendt statsstøtteregler om byrdefordeling (som kræver nedskrivning af egenkapital og efterstillet gæld) og ikke bail-in i henhold til BRRD.¹³

Desuden er visse bestemmelser i afviklingsrammen blevet anvendt i nylige tilfælde af nødlidende banker, men de indebærer ikke afvikling af instituttet:

- Visse banker modtog forebyggende likviditetsstøtte.¹⁴ En sådan støtte blev ydet til to græske banker (den græske nationalbank og Piraeus Bank) i april 2015.¹⁵ I december 2016 blev den tildelt til Monte dei Paschi di Siena,¹⁶ og i januar og april 2017 modtog to mellemstore italienske banker, Banca Popolare di Vicenza og Veneto Banca, også samme type støtte.¹⁷
- Den græske nationalbank og Piraeus Bank modtog forebyggende rekapitaliseringer i november 2015.¹⁸ Den samme type støtte blev ydet af de italienske myndigheder til Banca Monte dei Paschi di Siena i juni 2017.¹⁹

¹⁰ Fristen for anvendelse af bestemmelserne vedrørende bail-in-værktøjet fastsat i BRRD var den 1. januar 2016, mens fristen for anvendelse af andre bestemmelser var den 1. januar 2015.

¹¹ Foranstaltningerne blev truffet i henhold til Afviklingsinstansens afviklingsafgørelse af 7. juni 2017 (SRB/EES/2017/08), som blev godkendt ved Kommissionens afgørelse (EU) 2017/1246 af 7. juni 2017.

¹² Artikel 130 i BRRD pålægger medlemsstaterne at anvende visse bestemmelser, herunder bestemmelserne vedrørende bail-in, senest fra den 1. januar 2016.

¹³ Bail-in-bestemmelserne i BRRD kræver gældsnedskrivning og konvertering af aktier og nedskrivningsegne passiver op til mindst 8 % af bankens samlede passiver, før der gives adgang til ekstern finansiel støtte.

¹⁴ Likviditet i form af statsgarantier for centralbankfaciliteter eller for nyligt udstedte passiver i henhold til artikel 32, stk. 4, litra d), nr. i) og ii), i BRRD og artikel 18, stk. 4, litra d), nr. i) og ii), i SRMR.

¹⁵ Sag SA.41503.

¹⁶ Sag SA.47081.

¹⁷ Sag SA.47149.

¹⁸ Støtten blev godkendt af Kommissionen i sag SA.43364 og SA.43365. Ved "forebyggende rekapitalisering" forstås tilførsel af kapitalgrundlag til et solvent institut i henhold til artikel 32, stk. 4, litra d), nr. iii), i BRRD og artikel 18, stk. 4, litra d), nr. iii), i SRMR.

¹⁹ Støtten blev godkendt af Kommissionen i sag SA.47677.

- I juni 2017 blev Banca Popolare di Vicenza og Veneto Banca erklæret for nødlidende eller forventeligt nødlidende af Den Europæiske Centralbank (ECB), og Afviklingsinstansen konstaterede, at afviklingshandling ikke var i offentlighedens interesse.²⁰ Afviklingsrammen fastsætter, at i en sådan situation gælder insolvensreglerne i henhold til national ret. De to institutter blev derfor underlagt tvungen administrativ likvidation i henhold til italiensk ret.
- Med hensyn til den lettiske bank ABLV, AS og dens datterselskab ABLV Bank Luxembourg S.A. besluttede Afviklingsinstansen, i betragtning af manglende samfundsinteresse, ikke at indlede en afviklingshandling efter, at ECB besluttede, at bankerne var nødlidende eller forventeligt nødlidende i februar 2018. ABLV, AS anmodede efterfølgende om frivillig likvidation i henhold til lettisk ret, og ABLV Luxembourg S.A. forblev i en betalingsstandsningsordning i henhold til luxembourgsk ret.

Kommissionen foretog, hvor det var relevant, en vurdering af den foranstaltning, som medlemsstaten havde anmeldt i henhold til statsstøttereglerne for finanssektoren, som for at få kapitalstøtte kræver byrdefordeling mellem aktionærer og efterstillede kreditorer, samt andre bestemmelser, herunder fremlæggelsen af en omstruktureringsplan, hvis det var relevant.

III. Punkter til yderligere vurdering

A. Anvendelse af BRRD og SRMR

Forebyggende rekapitalisering

Forebyggende rekapitalisering gør det i undtagelsestilfælde²¹ muligt at rekapitalisere en bank med offentlige midler for i tide at tage højde for udfordringer, som kan opstå i forbindelse med et usandsynligt økonomisk scenarie (som identificeret i en stresstests negative scenarie), og som kan påvirke de finansielle betingelser for solvente institutter. Dette bidrager til at skabe en fremadrettet tilgang til finansiell stabilitet og til at undgå potentielle forringelser, der kan føre til et banksammenbrud. BRRD og SRMR kræver, at en række betingelser er opfyldt, for at sikre, at forebyggende rekapitalisering anvendes på behørig vis og er i overensstemmelse med afviklingsrammens logik. Disse betingelser omfatter, at banken er solvent, at den offentlige finansielle støtte ikke anvendes til at dække tab, der er opstået eller sandsynligvis vil opstå, og at den forebyggende rekapitalisering er nødvendig for at afhjælpe en kapitalmangel, der er fastslået i en stresstest eller ved en gennemgang af aktiverens kvalitet. Foranstaltningen skal desuden være af midlertidig karakter og skal stå i et rimeligt forhold til følgerne af den alvorlige forstyrrelse i en medlemsstats økonomi. Endelig er foranstaltningen betinget af en endelig godkendelse i henhold til Unionens statsstøtteregler.

Kommissionen har bemærket, at der kan være et behov for yderligere afklaring af betingelserne og proceduren i forbindelse med at yde forebyggende rekapitalisering med henblik på at sikre rettidighed og koordinering mellem de relevante aktører. F.eks. fastsætter rammen ikke, hvilken myndighed der skal bekræfte, at banken er "solvent", før den modtager en forebyggende rekapitalisering (den indeholder heller ikke en definition af solvens med henblik på forebyggende rekapitalisering), og angiver ikke,

²⁰ Sag SA.45664.

²¹ Foranstaltningen tillades for at afhjælpe en alvorlig forstyrrelse i en medlemsstats økonomi og bevare den finansielle stabilitet.

hvilken myndighed der skal identificere de tab, som enheden har lidt eller sandsynligvis vil lide i nær fremtid, og som ikke kan dækkes via forebyggende rekapitalisering.

Kommissionen har, baseret på erfaringerne fra de første sager og i samarbejde med ECB og Afviklingsinstansen, udviklet bedste praksis for visse aspekter af proceduren, herunder stresstestenes rolle og deres samspil med en gennemgang af aktivernes kvalitet. Kommissionen vil fortsætte med at arbejde i denne retning.

Foranstaltninger i forbindelse med tidlig indgriben

BRRD giver overvågende myndigheder beføjelser til tidlig indgriben, som har til formål at forhindre en yderligere forværring af et instituts finansielle forhold og, i det omfang, det er muligt, nedbringe risikoen for og virkningen af en eventuel afvikling. Disse beføjelser aktiveres, når visse specifikke udløsningsmekanismer²² er opfyldt, således at de kompetente myndigheder kan træffe foranstaltninger såsom at forpligte instituttets ledelse til at udarbejde et handlingsprogram eller ændre instituttets forretningsstrategi eller dets retlige og operationelle struktur. Kompetente myndigheder kan i den forbindelse også udskifte instituttets ledelse.²³

Hidtil har anvendelsen af foranstaltningerne til tidlig indgriben været yderst begrænset, og derfor kan der kun drages få foreløbige konklusioner. Samspillet mellem og den potentielle overlapning af de beføjelser til tidlig indgriben, som er tillagt de kompetente myndigheder på grundlag af nationale love til gennemførelse af BRRD, og de kontrolbeføjelser, som de kan udøve i henhold til CRD og forordningen om den fælles tilsynsmekanisme (SSMR), kunne med fordel gøres til genstand for yderligere analyse.²⁴ Med hensyn til bankunionen kunne det også være nyttigt at overveje at gengive BRRD's bestemmelser om beføjelser til tidlig indgriben i SRMR for at undgå at anvende forskellige nationale gennemførelsesforanstaltninger.

Fælles bagstopperordning for Den Fælles Afviklingsfond og den mellemstatslige aftale²⁵

I overensstemmelse med finansministrenes tidligere politiske aftaler,²⁶ og som også bekræftet i resultatet af eurotopmødet i december 2018,²⁷ vil den fælles bagstopperordning for Den Fælles Afviklingsfond, som er afgørende for at øge troværdigheden af den fælles afviklingsmekanisme i bankunionen, blive oprettet senest

²² Særlig artikel 27 i BRRD fastsætter kompetente myndigheders beføjelse til at aktivere foranstaltninger til tidlig indgriben, når "et institut overtræder eller på grund af blandt andet en finansiell situation i hastig forværring, herunder en likviditetssituation der forværres, stigende gearingsgrad, misligholdte lån eller koncentration af eksponeringer, vurderet på grundlag af en række udløsningsmekanismer, som kan indbefatte instituttets kapitalkrav plus 1,5 procentpoint, kan forventes i nær fremtid at overtræde kravene i forordning (EU) nr. 575/2013, direktiv 2013/36/EU, afsnit II i direktiv 2014/65/EU eller en af artiklerne 3-7, 14-17 samt 24, 25 og 26 i forordning (EU) nr. 600/2014 [...]"

²³ En sådan beslutning blev for nylig truffet af ECB med hensyn til Carige Bank (Cassa di Risparmio di Genova e Liguria). Se <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/pr/date/2019/html/ssm.pr190102.en.html>

²⁴ Specifikt artikel 16 i SSMR.

²⁵ Aftale om overførsel og gensidiggørelse af bidrag til Den Fælles Afviklingsfond, 14. maj 2014, 8457/14: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8457-2014-INIT/en/pdf>.

²⁶ Erklæring fra Eurogruppen og økonomi- og finansministrene om bagstopperordningen i den fælles afviklingsmekanisme, 20. december 2013, 18137/13: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-18137-2013-INIT/en/pdf>.

²⁷ Erklæring fra eurotopmødet den 14. december 2018 og referencerammen for den fælles bagstopperordning for Den Fælles Afviklingsfond.

ved udgangen af overgangsperioden for gensidiggørelse af midlerne i Den Fælles Afviklingsfond.

Kommissionen har gentagne gange opfordret til, at den fælles bagstopperordning indføres på et tidligere tidspunkt.²⁸ I december 2018 blev deltagerne i eurotopmødet enige om, at den tidlige indførelse af bagstopperordningen skulle være betinget af, at der er gjort tilstrækkelige fremskridt med risikoreduktion, hvilket vil blive vurderet i 2020.

De fleste af de medlemsstater, der deltager i bankunionen, lader til at være enige om, at Afviklingsfondens tilbagebetaling af den fælles bagstopper ville være begrænset til kun at omfatte den eller de berørte nationale afdelinger, hvis bagstopperordningen anvendes inden udgangen af overgangsperioden.²⁹ Dette har en virkning på de beløb, der kan tilbagebetales og dermed lånes fra den fælles bagstopperordning. For at sikre, at der også er fuld adgang til bagstopperordningen i overgangsfasen, hvis det er nødvendigt, skal der snart opnås enighed om en begrænset ændring af den mellemstatslige aftale (særlig fordi der uden en hurtig ændring af den mellemstatslige aftale kan være begrænsede fordele ved tidlig gennemførelse).

En af de tilgængelige muligheder er gensidiggørelsen af ex post- og ex ante-bidrag fra 2021 for at skabe en fælles bagstopperordning af en respektabel størrelse og øge bankunionens modstandsdygtighed.

Likviditet ved afvikling

Det er en vigtig del af en effektiv afvikling at sikre, at en afviklet bank fortsat har tilstrækkelig likviditet til at opfylde sine forpligtelser. Likviditet kan komme fra markedet eller fra de almindelige centralbankfaciliteter. Den Fælles Afviklingsfond kan anvendes til at fremskaffe likviditet under afvikling, når disse ressourcer er midlertidigt utilstrækkelige.

I betragtning af omfanget af det potentielle likviditetsbehov i forbindelse med afvikling er Den Fælles Afviklingsfonds ressourcer imidlertid muligvis ikke tilstrækkelige til at håndtere disse behov, selv når de suppleres af en bagstopperordning af samme eller lignende størrelse.³⁰

I henhold til artikel 73 i SRMR kan Afviklingsinstansen indgå kontrakter om ekstern låntagning for at sikre, at der er ressourcer til rådighed til afvikling, når bidrag (endnu) ikke er til rådighed til dette formål. Kommissionen mener, at bestemmelsen gør det

²⁸ Se f.eks. meddelelsen fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Det Europæiske Råd, Rådet og Den Europæiske Centralbank — Yderligere skridt hen imod fuldførelsen af Europas Økonomiske og Monetære Union: en køreplan, 6.12.2017 (COM/2017/0821 final) og Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Den Europæiske Centralbank, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget om fuldførelse af bankunionen, 11.10.2017 (COM(2017) 592 final).

²⁹ Artikel 5, stk. 1, litra e), i den mellemstatslige aftale.

³⁰ Se f.eks.: Eurogruppens rapport til lederne om uddybning af ØMU'en af 4. december 2018, <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2018/12/04/eurogroup-report-to-leaders-on-emu-deepening/>, "Finansiering af bankafvikling: En alternativ løsning til at tilvejebringe den nødvendige likviditet", november 2018, W.P. de Groen, dybdegående analyse efter anmodning fra Europa-Parlamentets Økonomi- og Valutaudvalg, tilgængelig på: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2018/624423/IPOL_IDA\(2018\)624423_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2018/624423/IPOL_IDA(2018)624423_EN.pdf), "Hvordan bankerne får likviditet efter afvikling i Europas bankunion", november 2018, M. Demertzis, I. Gonçalves Raposo, P. Hüttel, G. Wolff, dybdegående analyse efter anmodning fra Europa-Parlamentets Økonomi- og Valutaudvalg, tilgængelig på: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2018/624422/IPOL_IDA\(2018\)624422_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2018/624422/IPOL_IDA(2018)624422_EN.pdf)

muligt for Afviklingsinstansen at træffe de nødvendige foranstaltninger med henblik på at sikre dens gennemførlighed, herunder ved at indgå kontrakter om en begrænset mængde låntagning uden for en afviklingssammenhæng,

Derudover er det planlagt at tildele likviditetsstøtte ved afvikling i medlemslande uden for bankunionen samt i tredjelandssjurisdiktioner³¹ enten uden begrænsninger eller med begrænsninger, der ligger langt over dem, der er mulige inden for bankunionen, ofte med mulighed for forhøjelser.

Kommissionen støtter derfor kraftigt de igangværende overvejelser om andre kilder til og løsninger på tildelingen af likviditetsstøtte ved afvikling og opfordrer til, at disse vedtages og gennemføres i løbet af 2019. Det er vigtigt, at der er tilstrækkelige ressourcer til rådighed til at tildele kortfristet likviditetsstøtte, hvor det er nødvendigt.

Andet

I henhold til artikel 129 i BRRD skal Kommissionen overveje konklusionerne i rapporten fra Den Europæiske Banktilsynsmyndighed (EBA) om forenklede forpligtelser, som blev udstedt i december 2017 i henhold til artikel 4, stk. 7, i direktivet³² samt EBA's rapport om MREL, der blev udstedt i henhold til artikel 45, stk. 19, i BRRD i december 2016.³³

EBA-rapporten om forenklede forpligtelser giver et overblik over anvendelsen af BRRD-bestemmelserne, som giver kompetente myndigheder og afviklingsmyndigheder ret til at kræve forenklede genopretnings- og afviklingsplaner af berettigede banker. Berettigelse til forenklede forpligtelser skal fastlægges på grundlag af en række faktorer, som beskrevet i artikel 4 i BRRD og den delegerede forordning om forenklede forpligtelser.³⁴ Rapporten fremhæver de forskellige former for praksis og tilgange, som de kompetente myndigheder og afviklingsmyndighederne anvender med hensyn til anvendelsen af forenklede forpligtelser. I rapporten anbefales der på denne baggrund kontinuerlig overvågning af de resterende forskelle.

Kommissionen har gjort status over rapporten og mener, at forenklede forpligtelser er et vigtigt element i rammen for at sikre effektivitet og proportionalitet i forbindelse med kravet om at udarbejde genopretnings- og afviklingsplaner samt, hvor det er relevant, den administrative byrde for de kompetente myndigheder og afviklingsmyndighederne. Kommissionen kan derfor overveje behovet for forbedringer af rammen i denne henseende, idet der tages hensyn til resultatet af EBA's overvågning af forenklede forpligtelser.

³¹ Se f.eks. USA's 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 delegerede forordning (EU) 2016/1075 af 23. marts 2016 om supplerende regler til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/59/EU for så vidt angår reguleringsmæssige tekniske standarder om indholdet af genopretningsplaner, afviklingsplaner og koncernafviklingsplaner, de minimumskriterier, som den kompetente myndighed skal vurdere i forbindelse med genopretningsplaner og koncerngenopretningsplaner, betingelserne for koncernintern finansiel støtte, kravene vedrørende uafhængige valuarer, den kontraktmæssige anerkendelse af nedskrivnings- og konverteringsbeføjelser, procedurerne og indholdet i forbindelse med underretningskrav og meddelelsen om suspension samt afviklingskollegiernes virkemåde i praksis, tilgængelig på: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32016R1075>

Bankpakken, der blev vedtaget af medlovgiverne den 16. april 2019, omfatter en række foranstaltninger til ændring af MREL-ordningen og har derfor erstattet kravet om en revision baseret på EBA-rapporten.

B. Samspil mellem afvikling og insolvens samt overvejelser om en eventuel yderligere harmonisering af insolvens

Afviklingsordningen udgør en undtagelse fra almindelige insolvensbehandlinger, der finder anvendelse i henhold til national ret. De harmoniserede regler i BRRD og SRMR finder navnlig anvendelse, når en bank konstateres at være nødlidende eller forventeligt nødlidende, hvis der ikke er andre foranstaltninger fra den private sektor, og hvis det er i offentlighedens interesse, at dette institut afvikles. I mangel af en offentlig interesse i at sætte banken under afvikling afvikles banken i overensstemmelse med insolvensreglerne i henhold til gældende national ret.

På nuværende tidspunkt er nationale insolvenslove, der finder anvendelse på nødlidende banker, stort set ikke harmoniserede og anvendelsen af insolvensreglerne på nationalt plan varierer fra medlemsstat til medlemsstat. BRRD og SRMR har hidtil kun indført et begrænset harmoniseringselement. BRRD fastlægger navnlig, at visse ikke-dækkede berettigede indskud har en højere prioritet ved national insolvens end andre almindelige usikrede ikke-privilegerede passiver, og at dækkede indskud har en højere prioritet end ikke-dækkede berettigede indskud.³⁵ Prioritetsrækkefølgen ved insolvens er blevet yderligere harmoniseret gennem direktivet om bankkreditorrækkefølgen om ændring af BRRD.³⁶ Direktivet skabte en ny gældstype (ikkeprivilegeret seniorgæld), som har en højere prioritet ved insolvens end efterstillede forpligtelser, men under ikke-efterstillede forpligtelser.

I henhold til revisionsklausulen i SRMR skal Kommissionen vurdere, om der skal ske en yderligere harmonisering af insolvensbehandlingen af nødlidende eller forventeligt nødlidende institutter.

Forskellene mellem insolvensordninger i hele bankunionen kan være udfordrende og komplekse for afviklingsmyndigheden, særlig hvis insolvens anvendes som et kontrafaktisk scenarie i forbindelse med foranstaltninger vedrørende grænseoverskridende banker i afvikling (med henblik på princippet om, at "ingen kreditorer må stilles ringere"³⁷). Det er nødvendigt at have mere erfaring for at forstå, hvorvidt og hvordan disse spørgsmål bør behandles. Kommissionen kan imidlertid allerede identificere nogle elementer i lovgivningen om bankers insolvens for nødlidende banker, som muligvis fortjener yderligere overvejelser. Disse omfatter en vurdering af den gældende prioritetsrækkefølge ved insolvens for fordringer i forskellige medlemsstater, også med henblik på at afgøre, om en yderligere tilpasning mellem prioritetsrækkefølgen ved insolvens og afvikling er ønskelig.³⁸ Der kunne være behov for større klarhed om de procedurer, der er til rådighed på nationalt plan for likvidation eller afvikling af banker, der er erklæret nødlidende eller forventeligt nødlidende, men for hvilke der ikke er nogen offentlig interesse i at træffe

³⁵ Artikel 108 i BRRD.

³⁶ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2017/2399 af 12. december 2017 om ændring af direktiv 2014/59/EU for så vidt angår usikrede gældsinstrumenters prioritetsrækkefølge ved insolvens.

³⁷ Princippet er kodificeret i artikel 34 i BRRD og kræver, at aktionærer og kreditorer ikke lider større tab ved afvikling end insolvens.

³⁸ I tilfælde af harmonisering af prioritetsrækkefølgen ved insolvens for fordringer bør der tages behørigt hensyn til visse privilegerede kreditors status såsom skattemyndigheder, socialforsikringsinstitutter, arbejdstagere/ansatte.

afviklingshandlinger. BRRD og SRMR fastsætter ikke specifikt, hvordan insolvensprocedurer for disse banker bør forløbe, da disse elementer ikke er harmoniserede, og det overlades til den nationale lovgiver at træffe afgørelse herom.

Kommissionen har iværksat en undersøgelse for at få en bedre forståelse af disse spørgsmål.³⁹ Formålet med undersøgelsen vil være at danne grundlag for analysen af forskelle i insolvensrammerne for banker, der er omfattet af forskellig national ret, og vurdere samspillet mellem disse rammer og afviklingsreglerne. Undersøgelsen bør også identificere potentielle politiske muligheder for harmonisering, herunder en eventuel indførelse af administrative likvidationsprocedurer i EU.

C. Afviklingsinstansen og den fælles afviklingsmekanismes funktionsmåde

I SRMR's revisionsklausul fastsættes det, at Kommissionen bør foretage en vurdering af en række aspekter vedrørende den fælles afviklingsmekanismes og Afviklingsinstansens forvaltning og funktionsmåde.

De emner, der skal revideres, er opstillet nedenfor for nemheds skyld, og omfatter:

- vurdering af samspillet mellem Afviklingsinstansen (og generelt den fælles afviklingsmekanisme) og andre aktører i afviklingsprocessen samt EBA, Den Europæiske Værdipapir- og Markedstilsynsmyndighed (ESMA) og Den Europæiske Tilsynsmyndighed for Forsikrings- og Arbejdsmarkedspensionsordninger (EIOPA)
- vurdering af, hvorvidt målniveauet eller referencepunktet for Den Fælles Afviklingsfond bør revideres
- vurdering af Afviklingsinstansens interne forvaltningsordninger og andre operationelle spørgsmål, særlig Afviklingsinstansens værdipapirportefølje
- vurdering af Afviklingsinstansens retlige status som EU-agentur.

Indledningsvis bemærker Kommissionen, at Afviklingsinstansen påtog sig samtlige afviklingsbeføjelser i 2016, og at den havde brug for tid til at etablere sin interne funktionsmåde og nå op på sit fulde personaleniveau. Der er dermed ikke tilstrækkeligt mange oplysninger eller erfaringer til at foretage en dybdegående undersøgelse.

Det er imidlertid muligt at fremsætte nogle foreløbige overvejelser.

For så vidt angår den procedure, der er fastsat i SRMR vedrørende vedtagelsen af en afviklingsordning⁴⁰, omfatter proceduren flere trin og kræver koordinering mellem forskellige aktører, herunder Afviklingsinstansen, nationale afviklingsmyndigheder, Den Europæiske Centralbank og Kommissionen. Proceduren kræver derudover også, at afviklingsordningen vedtages og gennemføres inden for en meget kort tidsramme for at bevare den finansielle stabilitet og undgå negative virkninger på markedet. Selv om proceduren medfører visse udfordringer, sikrer den, at beslutninger om bankafvikling træffes hurtigt, samtidig med, at alle aktørers roller og beføjelser bevares.

³⁹ Undersøgelsen blev iværksat efter en anmodning og budgetbevilling, der blev stillet til rådighed af Europa-Parlamentet til et pilotprojekt om bankunionen. Udbuddet blev offentliggjort 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-1dilRzzzQczGl03GpkcVaEJS1fqVDK0xcTDeIqmAExgb>

⁴⁰ Artikel 18 i SRMR.

Uden for afviklingsproceduren har Afviklingsinstansen samarbejdet med nationale myndigheder i overensstemmelse med de procedurer, der er fastlagt i rammen. I planlægningscyklussen for 2017 vedrørende afvikling fastsatte Afviklingsinstansen bindende MREL-mål på et konsolideret grundlag for størstedelen af de største bankkoncerner inden for Afviklingsinstansens ansvarsområde, og Afviklingsinstansen har til hensigt at fastsætte bindende mål for alle koncerner inden for sit ansvarsområde inden 2020.

For så vidt angår EBA offentliggjorde Kommissionen den 27. november 2017 en rapport om EBA's rolle med hensyn til mæglingsprocedurerne for afvikling.⁴¹ Rapporten behandlede nogle af de spørgsmål, som EBA havde forelagt Kommissionen. Alle disse spørgsmål vedrører bestemmelser i oprettelsesforordningen for EBA⁴², som er ved at blive ændret i forbindelse med revisionen af de europæiske tilsynsmyndigheder (ESA'erne).⁴³

For så vidt angår revisionen af målniveau og referencepunkt for Den Fælles Afviklingsfond vedtager SRMR, at ved udgangen af en indledende periode på otte år fra 1. januar 2016 skal Den Fælles Afviklingsfond nå op på mindst 1 % af de dækkede indskud i alle de kreditinstitutter, der er meddelt tilladelse i alle de deltagende medlemsstater.⁴⁴ Tilsvarende fastsætter BRRD, at medlemsstaternes finansieringsordninger senest pr. 31. december 2024 råder over finansielle midler svarende til mindst 1 % af de dækkede indskud i alle de institutter, der er meddelt tilladelse på deres område.⁴⁵ Medlemsstaterne kan fastsætte målniveauer, der er højere end dette beløb, hvilket er en mulighed, som nogle medlemsstater har anvendt ved gennemførelsen af BRRD.

Siden 2014 er der blevet vedtaget et antal delegerede forordninger og gennemførelsesforordninger, der indeholder modaliteter om ex ante⁴⁶ og ex post⁴⁷ bidrag, der skal opkræves til Den Fælles Afviklingsfond og de nationale finansieringsordninger. Ex ante-bidragene til Den Fælles Afviklingsfond blev efterfølgende beregnet af Afviklingsinstansen inden for bankunionen og opkrævet gennem nationale afviklingsmyndigheder.⁴⁸ Uden for bankunionen bidrager bankerne nu til de nationale finansieringsordninger.

⁴¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52017DC0661>

⁴² Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1093/2010 af 24. november 2010 om oprettelse af en europæisk tilsynsmyndighed (Den Europæiske Banktilsynsmyndighed).

⁴³ Kommissionens forslag COM(2017) 536 final af 20. september 2017.

⁴⁴ Artikel 69, stk. 1, i SRMR.

⁴⁵ Artikel 102, stk. 1, i BRRD.

⁴⁶ Kommissionens delegerede forordning (EU) 2015/63 af 21. oktober 2014 om supplerende regler til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/59/EU for så vidt angår ex ante-bidrag til afviklingsfinansieringsordninger og Rådets gennemførelsesforordning (EU) 2015/81 af 19. december 2014 om ensartede betingelser for anvendelse af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 806/2014 for så vidt angår ex ante-bidrag til Den Fælles Afviklingsfond.

⁴⁷ Kommissionens delegerede forordning (EU) 2016/778 af 2. februar 2016 om supplerende regler til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/59/EU for så vidt angår de forhold og betingelser, under hvilke betalingen af ekstraordinære ex post-bidrag helt eller delvis kan udskydes, og kriterierne for fastsættelse af aktiviteter, ydelser og transaktioner med hensyn til kritiske funktioner og for fastsættelse af forretningsområder og hertil knyttede ydelser med hensyn til centrale forretningsområder.

⁴⁸ <https://srb.europa.eu/en/content/ex-ante-contributions-0>.

EBA vedtog i oktober 2016 en rapport om referencepunktet for fastsættelse af målniveauet for afviklingsfinansieringsordninger.⁴⁹ Rapporten anbefalede at ændre grundlaget for målniveauet for afviklingsfinansieringsordninger fra dækkede indskud til samlede passiver minus dækkede indskud for at opnå større overensstemmelse med regelsættet. Den understregede imidlertid også, at afviklingsmyndigheder og institutter skal være sikre på bidragene i løbet af afviklingsfinansieringsordningernes opbygningsfase, samt at volatilitet i målniveauet i denne periode bør undgås.

Den Fælles Afviklingsfond er på dette stadie stadig ved at blive opbygget og er aldrig blevet anvendt til en afviklingshandling. Fokus bør derfor være på at nå målniveauet og sikre fuld gennemførelse af de eksisterende retlige bestemmelser. På dette stadie i processen synes det ikke at være nødvendigt at ændre selve målniveauet eller referencepunktet og bidragene.

Eventuelle yderligere vurderinger kan først finde sted, når hele mekanismen til finansiering af afvikling er fuldført og potentielt kan testes i konkrete sager. Det er tilstrækkeligt at sige på dette stadie, at den øgede tabsabsorberingskapacitet i den private sektor, særlig som resultat af de MREL-regler, der er fastsat i bankpakken, og væksten i Den Fælles Afviklingsfond kan betragtes som gyldige midler til at minimere den mulige eksponering af stater i banksektoren.

Hvad angår spørgsmålet om forvaltningen af Afviklingsinstansen og ændringen af dens retlige status fra agentur til EU-institution⁵⁰ er der på dette stadie, i betragtning af dens nylige oprettelse og de begrænsede praktiske erfaringer, der indtil videre er opnået, ikke tilstrækkelige elementer til at foreslå ændringer af de nuværende bestemmelser. I denne henseende understøtter Kommissionen, at en sådan ændring af den retlige status vil kræve en ændring af traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF).

Endelig kan der, i lyset af ikke-deltagende medlemsstaters potentielle tilslutning til bankunionen, blive mulighed for at overveje modaliteterne for, hvordan en tiltrædende medlemsstat kan deltage i den fælles afviklingsmekanisme.

IV. KONKLUSION

Kommissionen gør status over de spørgsmål, der drøftes ovenfor, og som er baseret på den begrænsede erfaring, som Kommissionen hidtil har opnået med anvendelsen af afviklingsrammen.

Rammen har kun været anvendt i et begrænset antal sager. Ud af disse omhandlede kun én sag afviklingen af et institut under SRMR. Det er også værd at bemærke, at en række af disse sager drejede sig om "eftervirkninger", som ophobede sig under finanskrisen eller tidligere.

⁴⁹ I overensstemmelse med artikel 102, stk. 4, i BRRD. Rapport om det passende målniveau for afviklingsfinansieringsordninger, EBA-OP-2016-18, 28. oktober 2016, tilgængelig på: <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 I henhold til artikel 94, stk. 1, litra a) og i) i SRMR, skal Kommissionen som led i revisionen af lovgivningen vurdere, om "der er behov for, at de funktioner, der med denne forordning tildeles Afviklingsinstansen, Rådet og Kommissionen udelukkende udøves af en uafhængig EU-institution og i så fald, om der er behov for ændringer af de relevante bestemmelser, herunder i den primære ret".

Derudover fandt bestemmelserne vedrørende bail-in-værktøjet og oprettelsen af Afviklingsinstansen først anvendelse fra den 1. januar 2016. Andre elementer — såsom afviklingsplanlægning for større og komplekse institutter og bestemmelserne vedrørende MREL — kræver en gradvis inkorporering for at kunne anvendes fuldt ud.

Visse afgørende dele af rammen — herunder bestemmelserne om MREL, beføjelser til at give betalingsstandsning og anerkendelse af passiver, der er omfattet af tredjelandes love — er i færd med at blive ændret, og overgangsperioderne finder anvendelse, så snart de er på plads.

På den baggrund er det på dette stadie for tidligt at udarbejde og vedtage lovgivningsforslag.

Kommissionen vil imidlertid fortsat overvåge anvendelsen af afviklingsrammen og yderligere vurdere de spørgsmål, der er nævnt ovenfor, også i lyset af de yderligere elementer i den nyligt iværksatte undersøgelse om harmonisering af nationale insolvenslove og erfaringer fra en eventuel fremtidig anvendelse af afviklingsrammen.

Til dette formål vil Kommissionen også deltage i en omfattende drøftelse af de emner, der er identificeret i denne rapport med hensyn til BRRD og SRMR (samt spørgsmål, der kan opstå som følge af anvendelsen af afviklingsrammen) med eksperter, der er udpeget af Europa-Parlamentet, medlemsstater og alle relevante interessenter.

I denne henseende vil Kommissionen også tage hensyn til samspillet mellem politisk udvikling og indskudsforsikring, herunder arbejdet i højniveaugruppen, der er nedsat af Eurogruppen,⁵¹ og revisionen af direktivet om indskudsgarantiordninger.⁵²

⁵¹ Eurogruppens rapport til lederne om uddybning af ØMU'en af 4. december 2018.

⁵² Direktiv 2014/49/EF.