

Statsrådets skrivelse till riksdagen om kommissionens förslag till ändring av Europaparlamentets och rådets direktiv och förordning för att utveckla bestämmelserna om resolution och insättningsgaranti för banker

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen EU-kommissionens förslag av den 18 april 2023 till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2014/59/EU och Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU) nr 806/2014 beträffande åtgärder för tidigt ingripande, villkor för resolutionsförfarandet och finansiering av resolutionsåtgärder, Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2014/49/EU beträffande insättningsgarantis räckvidd, användning av medel i insättningsgarantifonder, gränsöverskridande samarbete och transparens samt Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2014/59/EU och förordning (EU) nr 806/2014 beträffande vissa omständigheter som gäller minimikravet för kapitalbas och kvalificerade skulder samt en promemoria om förslagen.

Helsingfors den 14 juli 2023

Näringsminister Wille Rydman

Överdirektör Pauli Kariniemi

3.7.2023

FÖRSLAG TILL ÄNDRING AV EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV OCH FÖRORDNING FÖR ATT UTVECKLA BESTÄMMELSERNA OM RESOLUTION OCH INSÄTTNINGSGARANTI FÖR BANKER**1 Bakgrund**

Den 18 april 2023 lade kommissionen fram ett lagstiftningspaket för att utveckla bestämmelserna om resolution och insättningsgaranti för banker. Lagstiftningspaketet består av fyra förslag till rättsakter:

- Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2014/59/EU beträffande åtgärder för tidigt ingripande, villkor för resolutionsförfarandet och finansiering av resolutionsåtgärder (*återhämtnings- och resolutionsdirektivet*) (COM(2023) 227 final)
- Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU) nr 806/2014 beträffande åtgärder för tidigt ingripande, villkor för resolutionsförfarandet och finansiering av resolutionsåtgärder (*EU:s resolutionsförordning*) (COM(2023) 226 final)
- Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2014/49/EU beträffande insättningsgarantins räckvidd, användning av medel i insättningsgarantifonder, gränsöverskridande samarbete och transparens (*insättningsgarantidirektivet*) (COM(2023) 228 final)
- Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2014/59/EU och förordning (EU) nr 806/2014 beträffande vissa omständigheter som gäller minimikravet för kapitalbas och kvalificerade skulder (*ändringsförslag om avdragssystemet Daisy Chains*) (COM(2023) 229 final).

Samtidigt antog kommissionen ett meddelande (COM (2023) 225 final) om förslagen samt konsekvensbedömningar av dem.

Paketet med förslag om en översyn av bestämmelserna om resolution och insättningsgaranti är kopplat till en större fördjupning av bankunionen, som eurogruppen en längre tid har förhandlat om. De övriga elementen i bankunionen är den gemensamma insättningsgarantin, statsobligationernas roll i kapitaltäckningen samt främjandet av gränsöverskridande bankverksamhet. När eurogruppens förhandlingar om en färdplan för att fördjupa bankunionen inte avancerade inom de övriga delområdena våren 2022 antog eurogruppen ett uttalande den 16 juni 2022 om att bankunionen i första hand bör fördjupas genom att man utvecklar bestämmelserna om resolution och insättningsgaranti.

EU:s regelverk för hantering av bankkriser inkluderar de direktiv och den förordning som nämns ovan samt den nationella lagstiftning som bygger på dem. Kommissionens tillsyn över statligt stöd, som bygger på det så kallade bankmeddelande som kommissionen antog 2013 (Meddelande från kommissionen om tillämpning, från och med den 1 augusti 2013, av reglerna om statligt stöd på stödåtgärder till förmån för banker i samband med finanskrisen, 2013/C 216/01), är också av central betydelse för tillämpningen av bestämmelserna.

De gällande bestämmelserna utvecklades som ett svar på den globala finanskrisen, som verktyg för att utan att äventyra stabiliteten på finansmarknaden ingripa i situationer där banker hamnat i svårigheter, samtidigt som man skyddar insättarna och undviker att offentliga medel används för att rädda banker. De gällande bestämmelserna ger omfattande och flexibla befogenheter i samband med krishantering av banker, inbegripet möjligheten att omstrukturera bankens verksamhet, sälja bankens affärsverksamhet helt eller delvis, överföra kritiska funktioner till ett tillfälligt institut eller överföra bankens tillgångar till ett broinstitut. De insolvensförfaranden som tillämpas utanför resolutionsförfarandet varierar beroende på respektive medlemsstats lagstiftning och har inte harmoniserats på EU-nivå.

Resolutionsverktygen har i praktiken endast tillämpats i några få fall. I stället för genom krishantering har verksamheten i banker som hamnat i svårigheter ofta omstrukturerats med bankstöd som beviljats ur offentliga medel, antingen i samband med nationella insolvensförfaranden eller inom ramen för undantagsbestämmelserna om förebyggande stöd i resolutionsregleringen. Det har också hänt att banker som råkat ut för problem har hanterats i ett nationellt insolvensförfarande och ersättningar från insättningsgarantin har betalats till insättarna i samband med förfarandet.

Kommissionen ordnade ett offentligt samråd om utvecklingen av resolutionsbestämmelserna våren 2021, och utredningen E 34/2021 lämnades till riksdagen om samrådet.

2 Förslagets syfte

Med förslagen vill kommissionen utveckla den befintliga resolutionsregleringen och effektivare hantera problem i synnerhet i små och medelstora banker. Syftet är att problem i små och medelstora banker allt oftare ska hanteras i ett resolutionsförfarande i stället för att man tillgriper nationella insolvensförfaranden och de statliga stödåtgärder som ingår i dem. Enligt kommissionen är förslagets syfte också att bevara den finansiella stabiliteten och insätternas förtroende, skydda skattebetalarna i fall av bankkriser, försvaga kopplingen mellan stater och banker samt säkerställa den inre marknadens funktion och lika villkor i hela EU.

Förslaget om insättningsgarantin har också som syfte att förtydliga och harmonisera insättarskyddet, harmonisera den beräkningsmetod som är ett villkor för att en insättningsgarantifond ska kunna användas i ett alternativt syfte (s.k. *least cost test*), förbättra insättningsgarantifondernas funktion genom att förenkla förvaltningsförfarandena samt förbättra insättningsgarantifondernas hantering av gränsöverskridande fall.

Förslaget om det så kallade Daisy Chains-avdragssystemet syftar till att förbättra bankernas resolutions- och omstruktureringsmöjligheter genom att utveckla den tidigare föreskrivna avdragsmekanismens funktion och proportionalitet och se till att avdragsmekanismen inte behandlar bankgrupper i olika slags gruppstrukturer ojämnt.

3 Förslagets huvudsakliga innehåll

3.1 Innehållet i återhämtnings- och resolutionsdirektivet och EU:s resolutionsförordning

Utvidgad användning av insättningsgarantifonden

Enligt det förslag som gäller återhämtnings- och resolutionsdirektivet ska de nationella insättningsgarantifonderna kunna användas i större utsträckning för resolution. Det tillgängliga eurobeloppet i insättningsgarantifonden ska ökas väsentligt jämfört med tidigare. Enligt kommissionen är ambitionen att problem i allt fler små och medelstora banker ska hanteras i ett resolutionsförfarande och inte i insolvensförfaranden.

Enligt gällande reglering kan medlen i insättningsgarantifonden användas i samband med ett resolutionsförfarande för att stödja försäljningen av affärsverksamheten i en bank som är på väg att gå omkull när insättningar som omfattas av insättningsgarantin (så kallade *garanterade insättningar*) överförs till en annan bank. Syftet med åtgärden är att innehavarna av garanterade insättningar ska behålla tillgången till sina insättningar. Kommissionen föreslår att insättningsgarantifondens medel i fortsättningen ska kunna användas också för att stödja överföringen av andra insättningar än sådana som är garanterade (artikel 109), närmare bestämt insättningar som faller utanför insättningsgarantin, såsom insättningar som överstiger 100 000 euro. Om affärsverksamheten i en problematisk bank säljs i ett resolutionsförfarande ska köparen dessutom kunna stödjas med insättningsgarantifondens medel för att behålla sin kapitalneutralitet när den tar emot insättningarna från den bank som gått omkull. Enligt kommissionens förslag ska dessa stöd beaktas kalkylmässigt i den andel av förlusterna som ägarna eller placerarna i den bank som gått omkull ska täcka i resolutionsförfarandet.

Den fallerade bankens ägare och borgenärer måste enligt den gällande regleringen täcka förluster eller rekapisalisera banken till ett värde av åtta procent av bankens sammanlagda balansräkning (kapitalbas och skulder) för att EU:s gemensamma resolutionsfond (Single Resolution Fund, SRF) ska kunna användas i finansieringen av ett resolutionsförfarande för att täcka förlusterna för eller rekapisalisera en bank som fallerat. Kommissionen föreslår att insättningsgarantifondens ovannämnda stöd för överföring av insättningar ska beaktas i den andelen, det vill säga att ägarnas andel av förlusterna i fortsättningen delvis ska kunna täckas med medel ur den nationella insättningsgarantifonden. Förslaget motiveras med att vissa små och medelstora, insättningsfokuserade banker inte har möjlighet att samla ihop en tillräcklig buffert för rekapisalering och förlustabsorbering (Minimum Requirement of Own funds and Eligible Liabilities, MREL) för att uppfylla kravet på 8 procent, men att dessa banker samtidigt kan ha betydande spridningseffekter och om de går omkull skadliga konsekvenser för realekonomin. Om en bank inte har tillräcklig MREL kan andra insättningar än garanterade insättningar komma att användas för att uppfylla förlustabsorberingsandelen, något som kommissionen anser att bör undvikas. Enligt förslaget ska endast de banker som tillgriper försäljning av bankens affärsverksamhet eller ett broinstitut, det vill säga marknadsutträde, som resolutionsstrategi kunna använda insättningsgarantifonden för att uppfylla kravet på att täcka 8 procent av förlusterna. Förslaget innehåller dock inga kriterier för bankens storlek, vilket betyder att insättningsgarantifonden i princip också skulle kunna användas för att täcka en stor banks andel av förlusterna om den stora banken i sin resolutionsplan prioriterar försäljning som första alternativ. Resolutionsmyndigheten beslutar från fall till fall om insättningsgarantifonden ska användas i detta syfte.

Enligt kommissionen minskar förslaget incitamenten för att tillgripa nationella insolvensförfaranden och skattepengar för att hantera problem i banker. I praktiken försvagas placeransvaret genom att insättningsgarantifonderna i stället för placerarna täcker förlustabsorberingskravet. Enligt förslaget kan medlen i insättningsgarantifonden användas för det här ändamålet till ett belopp som högst motsvarar skillnaden mellan de medel och de insättningar som överförs och som mest förlustabsorberingskravet på 8 procent. Enligt förslaget begränsas den maximala användningen av insättningsgarantifondens medel också av det least cost-test som det föreskrivs om i insättningsgarantidirektivet. Det här innebär att användningen av insättningsgarantifonden

för att uppfylla förlustabsorberingsandelen inte får kosta mer än de insättningsgarantiersättningar som fonden skulle betala till insättarna i ett insolvensförfarande. Också i least cost-testet föreslås ändringar som beskrivs närmare nedan och som gör det möjligt att använda insättningsgarantifonden i högre grad än för närvarande.

Ändringar i rangordningen av fordringar

En central utgångspunkt i resolutionsregleringen är att ägarna och borgenärerna i en bank som blir insolvent täcker förlusterna enligt marknadsekonomins normala spelregler. För egendoms-skyddet och den jämlika behandlingen av borgenärerna är det viktigt att borgenärerna inte försätts i en sämre ställning när resolutionsverktyg tillämpas än vid en konkurs. Rangordningen av fordringar är viktig eftersom den anger i vilken ordning olika borgenärer (eller i undantagsfall resolutionsfonden som träder i deras ställe) går miste om sina fordringar.

Enligt det förslag som gäller återhämtnings- och resolutionsdirektivet (artikel 108) ska alla insättare ha samma prioritet i rangordningen. Insättningar som garanteras av insättningsgarantin (i regel upp till 100 000 euro) och insättningsgarantifondens regressfordringar hos konkursbon ska enligt förslaget inte längre ha högre prioritet än andra insättningar, vilket varit fallet hittills. Enligt kommissionens förslag har den gällande prioritetsordningen lett till att insättningsgarantifonden på grundval av least cost-testet inte kan användas för något annat än att betala ersättningar från insättningsgarantin. Kommissionen anser att insättningsgarantifonden på grund av den nuvarande "superprioriteten" för sina regressfordringar kan vänta sig att fullt ut återfå de garanterade insättningarna från konkursboet i ett insolvensförfarande, och att rangordningen därför vid least cost test-beräkningen gynnar insolvensförfarandet och betalningen av insättningsgarantiersättningar. Kommissionens mål är att medlen i insättningsgarantifonderna lättare ska kunna användas för andra åtgärder än att betala ersättningar från insättningsgarantin.

Enligt förslaget ska både garanterade och icke-garanterade insättningar samt insättningsgarantifondens regressfordringar ha samma prioritet i rangordningen, och den är högre än prioriteten för ordinarie fordringar utan säkerhet. Detta ändrar i synnerhet rangordningen för stora företags insättningar över 100 000 euro. Dessa insättningar har hittills haft samma prioritet som ordinarie fordringar utan säkerhet, och enligt förslaget ska dessa insättningar alltså i fortsättningen i lägre grad täcka förluster. Samtidigt underlättar förslaget i viss mån nedskrivning och konvertering av bankens skuld i ett resolutionsförfarande eftersom nedskrivningen eller konverteringen lättare kan inriktas på ordinarie fordringar utan säkerhet, som inte längre har samma prioritet som insättningar utan garanti. Om förlustabsorberingen utsträcker sig till den högsta prioritetsnivån efter alla andra borgenärer, ända till insättningar, har garanterade insättningar samma rangordning som andra insättningar och deras innehavare förlorar därmed fordringar i samma proportion som andra insättare. Detta skulle försämrade de garanterade insättningarnas ställning jämfört med nuläget.

Eftersom också insättningsgarantifondens regressfordringar får en ny plats i rangordningen kan man anta att insättningsgarantifonden får en mindre del av sina fordringar än tidigare utbetalade ur konkursboet efter en fallerad bank, vilket kan öka behovet av att fylla på fonden med insättningsgarantiavgifter som tas ut från branschen efter att ersättningar från insättningsgarantin har betalats ut. Den ändrade rangordningen av fordringar påverkar också de kostnader som ska beaktas i least cost test-beräkningen, och innebär att insättningsgarantifondens medel i större utsträckning kan användas bland annat för att finansiera resolutionsåtgärder.

Det föreslås också vissa ändringar i återhämtnings- och resolutionsdirektivet, EU:s resolutionsförordning och insättningsgarantidirektivet som har att göra med rangordningen av fordringar. I återhämtnings- och resolutionsdirektivet (artikel 108) och i EU:s resolutionsförordning (artikel

76.5) föreslås det att om endast en del av bankens affärsverksamhet säljs eller överförs till ett broinstitut i ett resolutionsförfarande och den resterande delen körs ned i ett nationellt insolvensförfarande, ska de fordringar i bankens konkursbo som uppstår till följd av den nationella resolutionsfondens och EU-resolutionsfondens resolutionsåtgärder ha högre prioritet i rangordningen än alla insättningar.

I en ändring av insättningsgarantidirektivet (artikel 9) föreslås det att om insättningsgarantifondens medel har använts i samband med försäljning av affärsverksamhet eller ett broinstitut vid resolution eller alternativa förfaranden vid ett insolvensförfarande har insättningsgarantifonden en regressfordran hos den resterande delen av institutet eller dess konkursbo med samma prioritet som alla insättningar till det belopp som insättarna annars skulle ha förlorat.

Utvidgad bedömning av allmänintresset

För att en bank ska kunna försättas i ett resolutionsförfarande i stället för ett insolvensförfarande måste det vara nödvändigt av hänsyn till allmänintresset, till exempel för att säkerställa att bankens kritiska funktioner fortsätter, skydda insättarna eller undvika effekter som skadar den finansiella stabiliteten. I förslaget om återhämtnings- och resolutionsdirektivet (artikel 2.1 35) utvidgas definitionen av kritiska funktioner så att den tar hänsyn till en fallerande banks inverkan inte bara på nationell nivå, utan också på regional nivå. Det vill säga, om realekonomin eller den finansiella stabiliteten på regional nivå i en stat skulle påverkas negativt av att institutets kritiska funktioner upphör kan allmänintresset anses kräva att institutet försätts i resolution om också de övriga villkoren för resolution uppfylls, närmare bestämt att institutet är på väg att falla eller sannolikt falla och det inte går att hitta någon privat lösning på problemet.

I direktivet och EU:s resolutionsförordning föreslås det att även minimeringen av insättningsgarantifondens kostnader ska beaktas i samband insättarskyddskriteriet när allmänintresset bedöms. Resolution bör därmed vara det primära alternativet om ett insolvensförfarande medför större kostnader för insättningsgarantifonden. I sin bedömning av allmänintresset ska resolutionsmyndigheten också ta i beaktande allt eventuellt extraordinärt offentligt stöd som banken sannolikt skulle få vid en resolution eller ett insolvensförfarande.

I direktivet och EU:s resolutionsförordning ändras dessutom förhållandet mellan resolution och insolvensförfarande i bedömningen av allmänintresset så att resolutionsmålen i fortsättningen måste uppnås *bättre* i ett insolvensförfarande än i ett resolutionsförfarande för att institutet ska kunna hanteras i ett insolvensförfarande. För närvarande räcker det med att målen uppnås i samma utsträckning i ett insolvensförfarande. Resolution blir alltså i viss mån ett mer primärt alternativ jämfört med insolvensförfarandet, även om insolvensförfarandet enligt kommissionens förslag förblir standardförfarandet när en bank fallerar. Förmodligen skulle fler banker än tidigare i fortsättningen hanteras i ett resolutionsförfarande. I samband med detta har det framförts farhågor om att den nämnda ändringen i praktiken gör det omöjligt för resolutionsmyndigheterna att motivera en insolvensstrategi eftersom man i ett insolvensförfarande sannolikt kan uppnå de ovannämnda målen maximalt lika bra som i ett resolutionsförfarande. Om detta är fallet kan resultatet tillspetsat bli att alla banker hanteras i ett resolutionsförfarande, vilket inte är ändamålsenligt.

Lägre förlustabsorberings- och rekapitaliseringskrav för banker med överföringsstrategi

I förslaget om återhämtnings- och resolutionsdirektivet (artikel 45c a) och EU:s resolutionsförordning (artikel 12d a) föreslås det att proportionerligare förlustabsorberings- och rekapitaliseringskrav (MREL) kan ställas på fallerande banker som hanteras enligt en på förhand upprättad resolutionsplan genom försäljning av affärsverksamhet eller med hjälp av ett broinstitut.

MREL-kravet består då av förlustabsorberingsandelen och en lägre rekapitaliseringsandel än vad som skulle komma i fråga om institutet efter resolutionsåtgärderna skulle fortsätta som ett självständigt institut. Eftersom banken i en problemsituation skulle säljas eller överföras till ett broinstitut för en försäljningsprocess och alltså inte fortsätta sin verksamhet som självständig enhet behövs ingen fullständig rekapitalisering, utan den kan fastställas på en proportionerlig nivå med hänsyn till bland annat institutets storlek, riskprofil, finansieringsmodell och tillgångar som ska överföras.

Extraordinärt offentligt stöd

I förslaget om återhämtnings- och resolutionsdirektivet (artikel 32c) och EU:s resolutionsförordning (artikel 18a) föreslås preciserade kriterier för när banker ska kunna beviljas extraordinärt offentligt stöd utanför resolutionsförfarandet och hurdant stödet då kan vara. Enligt denna bestämmelse betraktas i fortsättningen också användning av insättningsgarantifonden för förebyggande och alternativa åtgärder samt statligt stöd som ges i samband med avveckling som sker i bankens insolvensförfarande som extraordinärt offentligt stöd. Också dessa åtgärder ska uppfylla villkoren för statligt stöd. Ingen annan form av offentligt stöd än det som nämns i bestämmelserna är tillåtet, och skulle leda till att banken anses vara fallerande eller sannolikt fallerande, vilket skulle inleda ett resolutions- eller insolvensförfarande. I Finlands gällande lagstiftning finns inga bestämmelser om möjligheten att bevilja offentligt bankstöd. Lagstiftningen om beviljande av offentligt bankstöd (Lagen om statens säkerhetsfond) upphävdes i samband med det nationella genomförandet av återhämtnings- och resolutionsdirektivet.

Inledning av insolvensförfarande

I förslaget om återhämtnings- och resolutionsdirektivet (artikel 32b) föreslås preciseringar för att säkerställa att en bank som anses vara på väg att fallera eller sannolikt fallera men som inte försätts i ett resolutionsförfarande eftersom det saknas ett allmänintresse hanteras i ett nationellt insolvensförfarande och lämnar marknaden. Det finns redan en gällande bestämmelse om detta, men den har ansetts lämna kryphål som möjliggjort att bankens verksamhet inte lagts ner utan fortsätter. Rättsakten föreslås inte föreskriva om hur banken ska lämna marknaden.

Det föreslås också att banktillsynen ska kunna dra in bankens tillstånd enbart på grund av att institutet ansetts vara på väg att fallera eller sannolikt fallera. Dessutom ska ett indraget tillstånd i sig vara ett tillräckligt kriterium för att inleda ett nationellt insolvensförfarande. Enligt kommissionen harmoniserar förslaget inte de nationella insolvensförfarandena. Även om själva innehållet i insolvensförfarandena inte harmoniseras inför ändringen ett harmoniserat villkor för att insolvensförfarande eller likvidation ska inledas.

Tidiga tillsynsåtgärder

I återhämtnings- och resolutionsdirektivet och EU:s resolutionsförordning föreslås förtydliganden av banktillsynens tidiga ingripande i förhållande till tillsynsåtgärder. Dessa olika åtgärder har ansetts överlappa varandra bland annat när det gäller att byta ut ledningen och ingripa i bolagets strategi och operativa struktur. Dessa överlappningar har försvårat tillämpningen av tillsynsåtgärder, och nu föreslås det att överlappningarna ska elimineras. Dessutom preciseras tillsynsmyndigheternas och resolutionsmyndigheternas ömsesidiga skyldighet att lämna uppgifter och samarbeta under tidsperioden innan resolutionsförfarandet inleds. Myndigheterna ska samarbeta tätt bland annat när de planerar åtgärder för tidigt ingripande eller resolutionsåtgärder.

Delegerade befogenheter

Förslaget innehåller delegerade befogenheter för Europeiska bankmyndigheten (EBA) att utfärda nya riktlinjer och tekniska standarder. Befogenheterna gäller konsekvent tillämpning av den utlösande faktorn för tidigt ingripande samt tester, granskningar eller genomgångar som tillämpas när man överväger att använda extraordinärt offentligt stöd. Dessutom preciseras befogenheten i artikel 45c.4 att utarbeta tekniska standarder för tillsyn.

Genomförandet av återhämtnings- och resolutionsdirektivet

Kommissionen föreslår att ändringarna i återhämtnings- och resolutionsdirektivet ska genomföras inom 18 månader från direktivets ikraftträdande.

Andra ändringar i EU:s resolutionsförordning

I förslaget till ändring av EU:s resolutionsförordning föreslår kommissionen att den gemensamma resolutionsnämndens (Single Resolution Board, SRB) ordförande, vice ordförande och ledamöter i fortsättningen ska kunna väljas till samma uppgift för en andra påföljande mandatperiod. Hittills har mandatperioderna varit begränsade till en period i samma uppgift. Enligt förslaget ska kommissionen nio månader före utgången av den första mandatperioden bedöma personens prestation och besluta om den föreslår en förlängning av personens mandatperiod. Rådet beslutar på grundval av kommissionens rekommendation med kvalificerad majoritet om förlängning av mandatperioden. Det klargörs också att en person som skött samma uppgift under två mandatperioder inte längre kan väljas till en annan av de uppgifter som nämns ovan. Vice ordföranden föreslås få rösträtt vid nämndens möten.

Därtill föreslås vissa ändringar i EU:s resolutionsförordning för att tydliggöra fördelningen av uppgifter och befogenheter mellan den gemensamma resolutionsnämnden och de nationella resolutionsmyndigheterna. Ändringar föreslås också i fråga om informationsutbytet mellan den gemensamma resolutionsnämnden och andra myndigheter på nationell nivå och EU-nivå.

3.2 Innehållet i förslaget till insättningsgarantidirektiv

Least cost test

I insättningsgarantidirektivet föreslås ändringar i metoden för att beräkna de minsta kostnaderna, det så kallade least cost test (artikel 11e). Least cost-testet anger det maximala belopp av insättningsgarantifondens medel som får användas för att finansiera förebyggande åtgärder, alternativa åtgärder eller resolutionsåtgärder. I beräkningen jämförs kostnaderna för utbetalning av ersättning från insättningsgarantin med kostnaderna för de ovannämnda åtgärderna. Insättningsgarantifonden kan endast användas för att finansiera resolutionsåtgärder samt förebyggande och alternativa åtgärder om fondens kostnader beräknas bli mindre än de ersättningar som måste betalas till insättarna i samband med ett insolvensförfarande. Enligt kommissionens förslag ska samma harmoniserade least cost-test i fortsättningen användas vid beräkningen av kostnaderna för alla ovannämnda åtgärder.

Enligt förslaget ska inte enbart direkta kostnader, utan även indirekta kostnader vid betalning av ersättningar från insättningsgarantin tas i beaktande i beräkningen. Till de indirekta kostnaderna hör kostnaderna för påfyllnad av fonden och ytterligare finansieringskostnader till följd av utbetalningen av ersättningar. När såväl direkta som indirekta kostnader tas i beaktande i den jämförande beräkningen kommer betalningen av ersättningar att te sig dyrare i jämförelse med andra sätt att använda insättningsgarantifonden, vilket gör det möjligt att i högre grad använda insättningsgarantifonden för andra ändamål än utbetalning av ersättningar från insättningsgarantin.

Användning av insättningsgarantifonden för förebyggande åtgärder

Det gällande insättningsgarantidirektivet medger nationell bestämmanderätt att använda medlen i insättningsgarantifonden för förebyggande åtgärder som ska skydda insättarna genom att förhindra att banken blir insolvent. Varken det gällande direktivet eller ändringsförslaget ställer några villkor som gäller fullgörandet av placeransvaret för att insättningsgarantimedel ska få användas i detta syfte. Efter nationell prövning har detta instrument inte införlivats i Finlands gällande lagstiftning.

I insättningsgarantidirektivet föreslås ändringar som gäller förebyggande åtgärder som insättningsgarantifonden genomför till förmån för en bank (artiklarna 11a och 11b). Preciserade villkor föreslås för att insättningsgarantifonden ska kunna användas för förebyggande åtgärder. En bank som får förebyggande stöd måste bland annat ha en plan för att uppfylla tillsynskraven på nytt och återbetala det förebyggande stödet. Förslaget innehåller en bestämmelse som anger innehållet i planen. Om reglerna för statligt stöd tillämpas på det förebyggande stödet ska planen vara i linje med den omstruktureringsplan som reglerna förutsätter. Tillsynsmyndigheten konsulterar insättningsgarantimyndigheten om planen och godkänner den. Om institutet inte följer planen ska tillsynsmyndigheten kräva en korrigerande plan.

Enligt förslaget ska insättningsgarantimyndigheten fastställa att en förebyggande åtgärd är nödvändig för att bevara institutets långsiktiga bärkraft. Ett institut kan upprepade gånger få förebyggande stöd från insättningsgarantifonden, under förutsättning att det har återbetalat det tidigare stödet. Det förebyggande stödets belopp begränsas av insättningsgarantidirektivets least cost-test. Valet att lagstifta om förebyggande åtgärder kommer fortfarande att vara upp till medlemsstaten. Finland har inte införlivat den bestämmelsen.

Användningsordning för insättningsgarantifondens medel

I förslaget till ändring av insättningsgarantidirektivet (artikel 10.11) föreslås det att fonderna i stället för de redan insamlade garantiavgifterna och eventuella ytterligare avgifter från branschen kan använda andra tillgängliga finansieringsmetoder, såsom lån, för att finansiera sina åtgärder. Då kan insättningsgarantifonderna använda fondmedlen mer flexibelt och blir inte tvungna att till exempel likvidera sina placeringar i fall av ett dåligt marknadsläge. Finansieringsmetoder som inbegriper offentliga medel ska dock endast tillgripas som sista utväg. Det föreslås också att endast insättningsgarantiavgifter som redan samlats in ska kunna användas för att finansiera förebyggande åtgärder.

Övriga ändringar

Det föreslås att insättningsgarantin utvidgas till att gälla även offentliga myndigheter såsom sjukhus, skolor och kommuner. I Finland är sjukhus och skolor dock inga självständiga offentliga myndigheter, och därför omfattas de inte av den utvidgade insättningsgarantin. I andra medlemsstater kan situationen vara en annan. Offentliga myndigheter definieras inte i förslaget, vilket lämnar mycket rum för tolkning. Ändringen i insättningsgarantin genomförs genom att man stryker avgränsningen i artikel 5.1 enligt vilken insättningar av offentliga myndigheter inte ersätts. I praktiken innebär utvidgningen att också insättningsgarantifondens och EU-resolutionsfondens målnivå höjs eftersom beloppet av insättningar som ersätts ökar.

Det föreslås också ändringar i garantin för insättningar på kundmedelskonton (artikel 8b). Insättningar på kundmedelskonton ska omfattas av insättningsgarantin om medlen har placerats för en kund som är berättigad till ersättning från insättningsgarantin, om medlen kan separeras

från förvaringsinstitutets medel och kunden har identifierats eller kan identifieras före myndighetens beslut. Bestämmelsen gäller endast insättningar på kundmedelskonton i finansiella institut och inga andra kundmedelskonton som till exempel kan förekomma i advokat- eller fastighetsförmedlingsverksamhet.

Det föreslås att insättningar med koppling till penningtvätt och finansiering av terrorism ska vara uteslagna ur insättningsgarantin (artikel 5). Betalningen av ersättningar från insättningsgarantin ska kunna stoppas om insättningarna kan misstänkas ha kopplingar till sådana ändamål (artikel 8c). För att stoppa penningtvätt och finansiering av terrorism föreslås det också att ersättningar som överstiger 10 000 euro ska betalas med gireringar från insättningsgarantifonden (artikel 8a).

Det föreslås att insättare som inte har fått ersättningar från insättningsgarantin utbetalda inom den tidsfrist som anges i artikel 8 ska kunna kräva ersättning från insättningsgarantifonden inom loppet av fem år (artikel 9.3). Genom ändringen införs alltså en preskriptionstid på fem år för betalning av ersättningar från insättningsgarantin.

För insättningsgarantifonderna har det föreskrivits en miniminivå (0,8 procent av de garanterade insättningarna) som insamlas i form av insättningsgarantiavgifter från branschen. I förslaget preciseras det att endast insamlade avgifter ska kunna räknas in i denna målnivå, och att insättningsgarantifondens lån inte beaktas i beräkningen (artikel 10).

Delegerade befogenheter

Förslaget innehåller delegerade befogenheter för Europeiska bankmyndigheten (EBA) att utfärda nya riktlinjer och tekniska standarder. Enligt förslaget ska EBA kunna utfärda en teknisk standard om vilka medel som ska räknas in i målnivån och om förfarandet för att uppnå målnivån på nytt om insättningsgarantifondens medel har använts (artikel 10.12). EBA får också befogenhet att utarbeta tekniska standarder för de förfaranden som ska tillämpas vid least cost testberäkningen av uppskattade kostnader och den ersättning som betalas till insättarna samt hur förändringar i penningvärdet över tid beaktas i dessa beräkningar (artikel 11e.5). Till kommissionen delegeras befogenhet att anta EBA:s standarder.

EBA kan också utarbeta tekniska standarder om förfarandena vid ersättning av insättningar (artikel 8b), innehållet i och formatet för informationsbladet till insättarna, innehållet i och processen för myndighetskommunikationen (artikel 16.9) samt förfaranden och mallar för informationsutbyte mellan myndigheter och innehållet i mallarna (artikel 16a.7).

EBA ges också befogenheter att utfärda riktlinjer om stresstesternas omfattning och innehåll och förfarandena i samband med dem inom ramen för insättningsgarantisystemen (artikel 4.13), betalningsåtagandenas godtagbarhet (artikel 10.3), diversifiering av insättningsgarantifondernas insamlade medel och placering i tillgångar med låg risk (artikel 10.13), detaljerna i det meddelande som ska ges i samband med förebyggande åtgärder (artikel 11c.4) samt hemma-medlemsstatens och värdmedlemsstatens inbördes roller vid betalning av ersättningar från insättningsgarantin (artikel 11e.9).

Genomförandet av insättningsgarantidirektivet

Kommissionen föreslår att de föreslagna ändringarna i insättningsgarantidirektivet ska genomföras inom 24 månader från direktivets ikraftträdande och att de huvudsakligen ska tillämpas

från och med samma tidpunkt. De bestämmelser som gäller användningen av insättningsgarantifonden för förebyggande åtgärder ska dock tillämpas först när 48 månader har gått från direktivets ikraftträdande.

3.3 Förslaget till ändring av avdragssystemet Daisy Chain

Kommissionens förslag om avdragssystemet Daisy Chain innehåller ändringar i såväl återhämtnings- och resolutionsdirektivet som EU:s resolutionsförordning.

Enligt de gällande bestämmelserna motsvarar MREL-kravet på banker som enligt resolutionsplanen ska hanteras i ett insolvensförfarande i stället för genom resolution vanligen förlustabsorberingsandelen. Enligt kommissionen har detta krav i praktiken motsvarat kravet på kapitalbas som förutsätts av bankerna enligt kapitaltäckningsreglerna, och det motsvarande MREL-kravet har orsakat resolutionsmyndigheterna onödigt administrativt merarbete. Enligt förslaget ska i regel inget MREL-krav längre ställas på banker som har insolvensförfarandet som resolutionsstrategi. Under vissa förutsättningar ska dock resolutionsmyndigheten kunna ställa ett MREL-krav som kan motsvara förlustabsorberingskravet eller också innehålla en rekapitaliseringsandel. För de banker med MREL-krav som försätts i ett insolvensförfarande föreslås förenklade MREL-rapporteringskrav.

För banker med insolvensförfarandet som resolutionsstrategi ska resolutionsmyndighetens förhandstillstånd enligt förslaget inte längre krävas för återköp av nedskrivningsbara skuldinstrument.

Ändringar föreslås också i bestämmelserna om det så kallade Daisy Chain-avdragssystemet. Det avdragssystem som inrättades genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2022/2036 av den 19 oktober 2022 träder i kraft den 1 januari 2024, men vissa ändringsbehov har redan upptäckts i systemet. Kommissionen föreslår att resolutionsmyndigheten ska kunna ställa ett så kallat internt MREL-krav på konsoliderad nivå för dotterbolag till sammanslutningar som är föremål för resolution. Förslaget innehåller också vissa andra preciseringar av den tidigare Daisy Chain-regleringen. Kommissionen och Irland, som särskilt är föremål för bestämmelserna om det interna MREL-kravet i Daisy Chain-avdragssystemet, önskar att detta förslag behandlas snabbare än de övriga förslagen.

Kommissionen föreslår att de ändringar i återhämtnings- och resolutionsdirektivet som ingår i detta förslag ska genomföras inom sex månader från direktivets ikraftträdande.

3.4 Kommissionens meddelande

Tillsammans med lagförslagen lade kommissionen fram ett meddelande om regleringshelheten. I meddelandet beskriver kommissionen förslagets bakgrund, syften och centrala innehåll. I meddelandet betonas också vikten av den gemensamma insättningsgarantin (European Deposit Insurance Scheme, EDIS) i förslaget som helhet och för insättarskyddet. Enligt kommissionens meddelande bör en förnyad satsning på att nå en politisk överenskommelse om den gemensamma insättningsgarantin vara en prioritering. Kommissionens lagförslagspaket innehåller dock inga förslag om den gemensamma insättningsgarantin.

I meddelandet konstateras det också att kommissionen kommer att utvärdera reglerna för statligt stöd för banker. Kommissionens utvärdering av reglerna för statligt stöd väntas vara avslutad första kvartalet 2024. I meddelandet uppmanar kommissionen lagstiftarna att nå en överenskommelse om lagförslagen ännu under denna mandatperiod.

4 Förslagets rättsliga grund och förhållande till proportionalitets- och subsidiaritetsprincipen

Rättslig grund

Lagförslagen grundar sig på samma artiklar i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) som de ursprungliga antagna rättsakterna. Förslagen till ändring av återhämtnings- och resolutionsdirektivet och EU:s resolutionsförordning grundar sig på artikel 114 i EUF-fördraget. Förslaget till ändring av insättningsgarantidirektivet grundar sig på artikel 53.1 i EUF-fördraget.

Förslagen behandlas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet och antas i rådet med kvalificerad majoritet.

Förslaget om återhämtnings- och resolutionsdirektivet och insättningsgarantidirektivet innehåller bestämmelser om delegering av befogenheter till kommissionen att på det ovan beskrivna sättet anta tekniska standarder som Europeiska bankmyndigheten föreslår.

Statsrådet anser att den rättsliga grunden för kommissionens förslag är motiverad. Såväl när det gäller återhämtnings- och resolutionsdirektivet som EU:s resolutionsförordning kan ändringsförslagen anses anknyta till upprättandet av den inre marknaden och till stärkandet av den inre marknadens funktion.

Subsidiaritetsprincipen

Enligt subsidiaritetsprincipen som anges i artikel 5.3 i fördraget om Europeiska unionen (FEU) ska unionen vidta en åtgärd endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna, och därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på unionsnivå.

Kommissionen anser att förslagen är förenliga med subsidiaritetsprincipen eftersom bestämmelserna om resolution och insättningsgaranti för banker i stor utsträckning redan är lagstiftning som harmoniserats genom EU-rättsakter, och det är motiverat att göra ändringar i den på EU-nivå. Syftet med resolutionsregleringen har uttryckligen varit att harmonisera bestämmelserna om lösandet av problemsituationer i banker, som tidigare varierat från land till land, och förbättra den finansiella stabiliteten även på EU-nivå. Det är motiverat att åtgärderna genomförs på EU-nivå eftersom bankverksamhet ofta är gränsöverskridande, förslagen syftar till att utveckla bestämmelserna om resolution och insättningsgaranti inom EU och medlemsstaterna redan till följd av den gällande EU-regleringen endast har begränsade möjligheter att nationellt reglera frågor som gäller resolution och insättningsgaranti.

Statsrådet anser att förslagen är förenliga med subsidiaritetsprincipen.

Proportionalitetsprincipen

Enligt artikel 5.4 i fördraget om Europeiska unionen får unionens åtgärder till innehåll och form inte gå utöver vad som är nödvändigt för att nå målen i fördragen.

Kommissionen har bedömt de viktigaste ändringarna i sina förslag med fokus på om proportionaliteten uppfylls med den gällande regleringen. Enligt kommissionen är de gällande villkoren för användning av resolutionsfonden inte proportionerliga och tar inte hänsyn till bankernas olika storlekar, affärsmodeller och resolutionsstrategier. Kommissionen anser att de föreslagna

ändringarna förbättrar proportionaliteten även för de banker som i fortsättningen ska hanteras genom försäljning av affärsverksamheten eller i vissa situationer få sänkta MREL-krav. Till ärendet hör också kommissionens konsekvensbedömning av förslagen, där ett antal olika alternativa åtgärder beskrivs.

I fråga om insättningsgarantidirektivet konstaterar kommissionen att förslagen syftar till ett konsekvent insättarskydd på EU-nivå, men besluten om insättningsgarantifondernas verksamhet och organisering fattas fortsättningsvis på nationell nivå. Förslaget innehåller också bestämmelser som särskilt tar hänsyn till vissa nationella särdrag i insättarskyddet.

Kommissionens förslag inbegriper betydande ändringar av resolutions- och insättningsgaranti-bestämmelserna bland annat i samband med insättarnas ställning och användningen av insättningsgarantifonder. Det förblir i viss mån oklart hur stora fördelar ändringarna ger upphov till jämfört med nuläget och vem som gynnas mest av dem, och om nyttan står i rätt proportion till eventuella extrakostnader som uppstår i branschen. Statsrådet anser ändå att de åtgärder som kommissionen föreslår inte är uppenbart oproportionerliga eller olämpliga för att uppnå de eftersträfvade målen.

5 Förslagets konsekvenser

Förslagen har inga direkta konsekvenser för finska statens eller EU:s budget. Om förslagen blir verklighet blir en konsekvens att de nationella insättningsgarantifonderna kan användas mer än tidigare för olika åtgärder i samband med banker som har problem, och därmed kan förslagen påverka också låntagningsbehoven för insättningsgarantifonden, som förvaltas av Verket för finansiell stabilitet.

Kommissionens konsekvensbedömningar

I sin konsekvensbedömning (Impact Assessment Report, COM(2023) 226–228) har kommissionen i ljuset av olika alternativ till regleringshelheten granskat de nuvarande bristerna i bestämmelserna om resolution och insättningsgaranti och konsekvenserna av de rättsakter som föreslås för att rätta till bristerna. Dessutom har kommissionens forskningsinstitut Joint Research Centre (JRC) kvantitativt bedömt vissa aspekter av insättningsgarantidirektivet (Quantitative analysis on selected deposits insurance issues for purposes of impact assessment, JRC132364).

Konsekvenserna bedöms i ljuset av regleringens verkningsfullhet, effektivitet och politiska genomförbarhet samt alternativens samstämmighet med den övriga EU-lagstiftningen. Kommissionen betraktar bedömningen av politisk genomförbarhet som en viktig del av bedömningen av regleringsalternativen och hänvisar i det sammanhanget till de avbrutna politiska förhandlingarna om förslaget till gemensam insättningsgaranti 2015. Alternativen har också vissa element som är gemensamma, till exempel i fråga om tidigt ingripande, fallerande kreditinstitut (FOLF) och vissa bestämmelser i insättningsgarantidirektivet.

I grundscenariot görs inga ändringar i ramverket. Kommissionen anser att problemen med rätts-säkerheten i samband med resolution, den ineffektiva användningen av resolutions- och insättningsgarantifondernas medel samt bristerna i insättarskyddet då kvarstår. Ett centralt kriterium i kommissionens bedömningar är att regleringen ska vara konsekvent eller tillämpas konsekvent i alla medlemsstater. Undantag och nationella lösningar som skiljer sig från varandra orsakar osäkerhet och ineffektivitet. Förutom grundscenariot presenterar kommissionen tre andra regleringshelheter, och det mest ambitiösa är i det närmaste teoretiskt, eftersom det också innehåller en så kallad hybridmodell för gemensam insättningsgaranti.

Kommissionen anser att det bästa alternativet enligt konsekvensbedömningen förbättrar insätterskyddet, främjar kontinuiteten i bankernas kritiska funktioner och den finansiella stabiliteten, minskar användningen av skattepengar för hantering av bankernas problem och upprätthåller marknadsdisciplinen. Viktiga delar av modellen är att bedömningen av allmänintresset utvidgas, rangordningen av borgenärernas fordringar vid insolvens ändras, testet av minsta kostnad för användning av insättningsgarantifonder ändras och fonderna kan användas i högre grad.

Utvidgad bedömning av allmänintresset

Enligt kommissionens siffror (källor: EBA och SRB) har 90 procent av de stora bankerna i EU:s medlemsstater en positiv bedömning av allmänintresset, och skulle på den grunden försättas i ett resolutionsförfarande i stället för ett insolvensförfarande om de fallerar eller sannolikt fallerar. Motsvarande andel för medelstora banker är 70 procent och för små banker 29 procent. I samplet hör 187 banker till den kategorin (51 procent av samplet). Av de banker som enligt medelanskaffningsstrukturen huvudsakligen finansierar sig själva med insättningar har endast cirka 40 procent resolution som primärt förfarande. Det bör noteras att siffrorna är från 2019 och samplet endast 368 banker.

I grova drag är slutsatsen att små eller medelstora kreditinstitut som huvudsakligen finansieras med insättningar i fall av allvarliga problem sannolikt kommer att upphöra med sin verksamhet i EU genom konkurs snarare än resolution i det rådande rättsläget. Kommissionen vill ändra på detta bland annat på grund av den finansiella stabiliteten. I sin konsekvensbedömning lägger kommissionen inte fram några beräkningar av följderna av utvidgad bedömning av allmänintresset. Den konstaterar att uppgiften är omöjlig eftersom ett beslut om resolution baseras på prövning och i sista hand hör till den nationella resolutionsmyndighetens behörighet. Det är ändå uppenbart att antalet kreditinstitut som får ett positivt resultat och därmed omfattas av resolutionsförfarandet kommer att öka om bedömningens tillämpningsområde utvidgas så att till exempel ett visst kreditinstituts regionala betydelse beaktas.

Enligt kommissionens konsultationer understöder en majoritet av EU:s medlemsstater att bedömningen av allmänintresset utvidgas, förutsatt att en tillräcklig finansiering för resolutionsåtgärderna samtidigt säkerställs. Mindre kreditinstitut är bekymrade över eventuella kostnadsökningar på grund av skärpta MREL-krav och avgifter till resolutionsfonden. I sitt förslag konstaterar kommissionen att det är omöjligt att bedöma nettoeffekterna eftersom kostnaderna beror på kreditinstitutens individuella MREL-målnivåer och MREL-kvalificerade skulder i bankens balansräkning. Stora kreditinstitut understöder i sin tur utvidgad resolution och större MREL-buffertar, men förhåller sig kritiska till att använda resolutionsfonden för små och medelstora kreditinstitut.

Ändringar i rangordningen av fordringar

De föreslagna ändringarna som gäller en gemensam prioritetsnivå för alla insättare i rangordningen av fordringar påverkar insättarnas ställning i insolvensförfarandet. Enligt förslaget ska både garanterade och icke-garanterade insättningar samt insättningsgarantifondens regressfordringar ha samma prioritet i rangordningen, och den är högre än prioriteten för ordinarie fordringar utan säkerhet. Detta ändrar i synnerhet rangordningen för de större företagens och de offentliga samfundens insättningar, som hittills har haft samma prioritet som ordinarie fordringar utan säkerhet och som alltså i fortsättningen i lägre grad täcker förluster. Samtidigt kan ändringen i fråga om insättningsgarantifondens regressfordran innebära att betalningarna av insättningsgarantifondens regressfordringar hos ett eventuellt konkursbo minskar. Det kan alltså bli nödvändigt att fylla på insättningsgarantifonden upp till målnivån med ytterligare insättningsgarantiavgifter som samlas in i banksektorn. Ändringen påverkar också least cost-testet på

det sätt som beskrivs ovan, vilket gör det möjligt att använda ett större belopp än tidigare ur insättningsgarantifonden.

Ändringen i rangordningen av fordringar kan påverka avkastningskraven på fordringar utan säkerhet, de relativa priserna och marknaden för dessa skuldinstrument. I detta skede är det dock omöjligt att kvantitativt bedöma ändringarna och bedöma hur de påverkar kreditinstitutens kostnader för medelanskaffningen.

Least cost test och användningen av medel från insättningsgarantin

Enligt kommissionens förslag har den gällande rangordningen lett till att insättningsgarantifonden på grundval av least cost-testet inte kan användas för något annat än att betala ersättningar från insättningsgarantin. Kommissionen eftersträvar en aktiv och harmoniserad roll för insättningsgarantifonden för att inkludera små och medelstora kreditinstitut i resolutionsförfarandet, och föreslår därför ändringar även i testet av minsta kostnad.

Testet av minsta kostnad anger det maximala belopp av insättningsgarantifondens medel som får användas för att finansiera de förebyggande åtgärder, alternativa åtgärder eller resolutionsåtgärder som nämns i insättningsgarantidirektivet. I beräkningen jämförs kostnaderna för utbetalning av ersättning från insättningsgarantin med fondens kostnader för åtgärderna ovan.

Enligt kommissionens förslag beaktas inte bara direkta kostnader utan också indirekta kostnader till exempel för påfyllnad av fonden i den harmoniserade beräkningen. När ytterligare element beaktas i beräkningen torde de kalkylmässiga kostnaderna för utbetalning av ersättningar från insättningsgarantin öka, och då kan insättningsgarantifondens medel användas mer än för närvarande för att finansiera resolution, förebyggande åtgärder eller åtgärder som utgör alternativ till utbetalning av ersättningar. EBA specificerar detaljerna i beräkningsgrunderna.

Förslaget om att insättningsgarantifonden ska kunna användas till större belopp och på fler sätt vid resolution kan leda till att fonden behöver fyllas på oftare än tidigare. Det här innebär extra avgifter för banksektorn i den mån som insättningsgarantifonden används. Samtidigt kan också användningen av EU:s gemensamma resolutionsfond öka, om det blir lättare att uppfylla villkoren för användningen av den i och med att de nationella insättningsgarantifonderna kan täcka en del av bankens förlustabsorberingskrav så som det föreslås ovan. Det kan alltså också bli nödvändigt att oftare än tidigare fylla på den gemensamma resolutionsfonden med stabilitetsavgifter som samlas in av kreditinstituten. Eftersom resolutionsförfarandet kommer att omfatta institut som tidigare haft insolvensförfarandet och utbetalning av insättningsgarantiersättningar som strategi, kommer insättningsgarantifonden mer sällan att användas för utbetalning av eventuella ersättningar från insättningsgarantin.

Övrigt om insättningsgarantin

Enligt hittills obekräftade siffror som sammanställts av Verket för finansiell stabilitet uppgick beloppet av insättningar i de finländska kreditinstituten vid utgången av fjolåret till sammanlagt 351,5 md euro, varav 155,1 md euro (44,1 procent) var insättningar som ersätts. Av hushållens insättningar, som uppgick till 171,3 md euro, var 136,2 md euro (79,5 procent) ersättningsgilla. Vid utgången av fjolåret uppgick insättningsgarantifondens medel till 920 miljoner euro och efter de avgifter som insamlas i år är fondens storlek cirka 1 071 miljoner euro.

Enligt förslaget ska insättningsgarantin utvidgas så att den förutom fysiska personers och företags insättningar också omfattar den offentliga sektorns insättningar. Som exempel nämner kommissionen skolor och sjukhus. Vissa medlemsstater har infört ett undantag som tillåter att

lokalförvaltningens (maximal budget 500 000 euro) insättningar omfattas av garantin upp till 100 000 euro. Uppenbarligen varierar organiseringen av den offentliga sektorns ekonomiförvaltning rätt mycket mellan medlemsstaterna. Dessutom finns skillnader i definitionen av offentligt samfund, och den behöver harmoniseras. Beloppet av insättningar som omfattas av garantin beror på denna definition.

Vid utgången av fjolåret uppgick de offentliga samfundens insättningar i finländska kreditinstitut till 35,5 md euro och deras andel av alla insättningar var cirka 10 procent. Det finns ingen exakt siffra för offentliga samfunds insättningar som eventuellt ska garanteras, men utifrån antalet samfund och det maximala beloppet 100 000 euro kan man uppskatta att den kalkylmässigt skulle handla om cirka 315 miljoner euro.

Om insättningsgarantin utvidgas till att omfatta offentliga samfund höjs målnivån för insättningsgarantifonden och EU:s resolutionsfond, som är 0,8 procent av alla insättningar som insättningsgarantin omfattar. Målnivån för Finlands insättningsgarantifond stiger från 1,2 miljarder euro med uppskattningsvis endast 2–3 miljoner euro. Kommissionen har konstaterat att det är svårt att bedöma hur mycket målnivån för EU:s resolutionsfond ökar från 77 miljarder euro, men har ansett att inverkan på målnivån närmast är marginell. Ytterligare insättningsgaranti- och stabilitetsavgifter skulle krävas av banksektorn för att uppfylla de stigande målnivåerna i euro, även om till exempel den ovan angivna uppskattningen för finländska banker tyder på mycket marginella förändringar.

Kommissionens forskningsinstitut JCR har bedömt konsekvenserna av en harmonisering av tillfälliga stora insättningar som överstiger insättningsgarantin (Temporary High Balances, THB). För närvarande har EU:s medlemsstater mycket varierande bestämmelser om hanteringen av sådana. Resultatet av JCR:s analys är att en harmoniserad miniminivå på 500 000 euro under 6 månader – den kombination som bedömningen rekommenderar – skulle öka de insättningar som ska garanteras med i genomsnitt 2,2 procent. Detta motsvarar nästan ökningen av de garanterade insättningarna 2022 (2,5 procent). Den klart största delen av de tillfälliga stora insättningarna som överstiger insättningsgarantin är förknippade med fastighetsköp. I Finland omfattas insättningar i samband med bostadsbyten av insättningsgarantin under sex månader utan övre gräns i euro, och till den delen ökar alltså inte mängden insättningar som ska garanteras i Finland.

6 Förslagets förhållande till grundlagen och till de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna

Ändringarna, som syftar till att skydda alla insättningar mer omfattande än tidigare, stärker insättarnas egendomsskydd enligt 15 § i grundlagen.

I artikel 9.3 i förslaget om insättningsgarantidirektivet finns en bestämmelse enligt vilken insättarna ska kräva ersättning från insättningsgarantifonden inom fem år från det att fondens betalningsskyldighet har börjat. Enligt de gällande bestämmelserna har det inte funnits någon preskriptionstid för ersättningar från insättningsgarantin i Finland. Också den femåriga preskriptionstiden för insättningsgarantiersättning är relevant med tanke på egendomsskyddet enligt 15 § i grundlagen.

Ersättningen från insättningsgarantin betalas automatiskt till insättaren utan krav eller ansökan om insättningsgarantifonden har de uppgifter som behövs för att ersättningen ska kunna betalas. Om alla uppgifter inte genast finns tillgängliga tillfrågas insättaren. Eftersom det enligt gällande bestämmelser inte finns någon preskriptionstid för betalning av ersättning från insättningsgarantin ska Verket för finansiell stabilitet, som förvaltar Finlands insättningsgarantifond, ha beredskap att betala ersättning till insättaren till och med efter tiotals år, vilket orsakar verket

kostnader bland annat på grund av systemkrav. Med tanke på verkets verksamhet är det motiverat med en preskriptionstid för ersättningskrav. En femårig preskriptionstid är rimlig ur insättarens perspektiv och tryggar insättarens möjligheter att få ersättning från insättningsgarantin.

7 Ålands behörighet

Ärendet hör enligt 27 och 29 § i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) till rikets lagstiftningsbehörighet.

8 Behandling av förslaget i Europeiska unionens institutioner och de övriga medlemsstaternas ståndpunkter

I Europaparlamentet ansvarar utskottet för ekonomi och valutafrågor (ECON) för behandlingen av lagförslagen. Utskottet konsulterar också utskottet för rättsliga frågor. Uppgifterna som rapportör för respektive rättsakt kommer troligen att fördelas på olika grupper. Pedro Marques (S&D) är rapportör för förslaget till ändring av EU:s resolutionsförordning. Rapportören för förslaget till ändring av återhämtnings- och resolutionsdirektivet kommer sannolikt att komma från Europeiska folkpartiets grupp (EPP) och rapportören för förslaget till ändring av insättningsgarantidirektivet från gruppen de Gröna. Varje rapportör kommer sannolikt att vara skuggrapportör i samband med de övriga förslagen till ändring av rättsakter.

Förslagen behandlades den 16 maj 2023 i rådet för ekonomiska och finansiella frågor samt den 24 maj 2023 och den 7 juli 2023 i rådets arbetsgrupp för finansiella tjänster.

Tyskland och Österrike har kritiserat förslaget i synnerhet i fråga om regleringen av privata insättningsgarantifonder (IPS), och anser att dessa fonders särskilda karaktär bör beaktas bättre i förslagen. Tyskland, Frankrike och Nederländerna har också kritiserat den föreslagna gemensamma prioriteten för alla insättare i rangordningen av fordringar. Spanien och Portugal har uttryckt sitt stöd för kommissionens förslag. Italien understöder omfattande de föreslagna ändringarna, men motsätter sig utvidgningen av resolutionsförfarandet till ett större antal banker. Även Tyskland har förhållit sig kritiskt till det utvidgade tillämpningsområdet för resolutionsförfarandet.

Kommissionens expertgrupper behandlade vissa aspekter av insättningsgarantidirektivet och Daisy Chain-avdragssystemet innan kommissionen lade fram sitt förslag.

9 Nationell behandling av förslaget

Kommissionens förslag och en promemoria om förslagen behandlades i sektion 10 (finansiella tjänster och kapitalrörelser) under kommittén för EU-ärenden i ett skriftligt förfarande 30.5–14.6.2023. Finansministeriet har också begärt utlåtanden om förslaget av de viktigaste kreditinstituten som verkar i Finland.

EU-ministerutskottet behandlade kommissionens förslag och promemorian om dem den 7 juli 2023.

Riksdagen har behandlat fördjupningen av bankunionen och utvecklingen av bestämmelserna om resolution och insättningsgaranti under beteckningarna E 34/2021 rd och EJ 5/2022 vp. Ekonomiutskottets utlåtande om ärendet har beteckningen EkUU 17/2021 rd, 18.5.2021.

Tidigare har riksdagen också behandlat meddelandet om fullbordande av bankunionen under beteckningen E 95/2017 rd, ökningen av bankernas motståndskraft under beteckningen U

17/2017 rd samt bedömningen av riskreducering inom bankunionen och säkerhetsmekanismen för den gemensamma resolutionsfonden under beteckningen E 138/2020 rd.

10 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet understöder förslaget syfte att tillämpa resolutionsförfarandet på ett större antal banker än för närvarande. Statsrådet anser i enlighet med sin tidigare ståndpunkt i E 34/2021 rd att resolutionsverktygen ska kunna tillämpas på banker av alla storlekar om det inte är möjligt att försätta dem i ett sedvanligt insolvensförfarande för att trygga den finansiella stabiliteten, de kritiska funktionernas kontinuitet eller insättarnas ställning. Statsrådet anser dock att det är viktigt att nationella insolvensförfaranden även i fortsättningen ska vara en möjlighet som är tillgänglig i praktiken. En trovärdig insättningsgaranti och möjligheten att försätta en bank i ett insolvensförfarande är viktiga delar av ett effektivt krishanteringssystem för bankerna.

Statsrådet anser att det är viktigt att resolutionsmyndigheten fortfarande ska ha möjlighet att tillgripa många olika resolutionsverktyg för att hantera situationen i en bank som råkat ut för problem. För att det här ska vara möjligt måste bankerna ha tillräckliga egna förlustbuffertar. Förlustbuffertar behövs för att kontrollera riskerna för den finansiella stabiliteten, och i krislägen kan de möjliggöra olika alternativa åtgärder av resolutionsmyndigheten. Förlustbuffertarna ska fastställas på transparenta och jämlika grunder med hänsyn till den resolutionsstrategi som gjorts upp för banken i resolutionsplanen. Statsrådet ställer sig avvaktande till att insättningsgarantifondernas medel används till förmån för banker som inte på grund av sin svaga ekonomiska ställning eller av någon annan orsak kan fylla sina förlustbuffertar. Statsrådet har en öppen inställning till möjligheten att på konsoliderad nivå ställa interna förlustbuffertkrav på dotterbolag till sammanslutningar som är föremål för resolution.

När användningen av insättningsgarantifonden och resolutionsfonden utvidgas ska man också ta hänsyn till banksektorns betalningsbörda. Statsrådet betonar att ändringarna i insättningsgarantin inte bör leda till att ett solidariskt insättningsgarantisystem förutsätts för att insättningsgarantin ska fungera i praktiken och få tillräcklig finansiering.

Statsrådet ställer sig kritiskt till att alla insättare prioriteras lika i rangordningen av bankernas borgenärer, och anser fortfarande att det är motiverat att garanterade insättningar ska åtnjuta ett särskilt skydd. Statsrådet har en öppen inställning till en ytterligare harmonisering av rangordningen av insättarnas fordringar till den del som den kan underlätta tillämpningen av skuldnedskrivnings- och konverteringsverktyget på fordringar utan säkerhet. Statsrådet är också öppet för eventuella preciserade ändringar som rör vissa särskilda insättningstyper såsom företagsinsättningar, om det framkommer vägande skäl för sådana ändringar i eventuella kompletteringar i konsekvensbedömningarna under förhandlingarna. Statsrådet anser att det är centralt att bankerna har tillräckliga förlustbuffertar med lägre rangordning för att problemsituationer till följd av skillnader i rangordningen av fordringar ska kunna lösas.

Statsrådet välkomnar att en harmoniserad beräkningsmetod tas fram för att bedöma om det är ekonomiskt lönsammare för insättningsgarantifonden att betala ersättningar till insättarna eller att använda fonden för att stödja resolutionsåtgärder eller vidta alternativa åtgärder i ett insolvensförfarande. Statsrådet anser att beräkningsmetoden ska vara transparent, jämlik och baserad på realistiskt uppskattade kostnader. Statsrådet är öppet för en preskriptionstid för ersättningsanspråk. Statsrådet anser att de konsekvensbedömningar som gjorts hittills inte har innehållit några vägande skäl för att inkludera de offentliga samfundens insättningar i insättningsgarantin. Statsrådet är berett att syna frågan med en öppen inställning om en närmare bedömning av ändringens konsekvenser fås under förhandlingarna.

Statsrådet anser i enlighet med sin tidigare ståndpunkt i E 34/2021 rd att det är viktigt att tillsyns- och resolutionsmyndigheterna ingriper i tid när banker råkar ut för ekonomiska problem. Statsrådet understöder elimineringen av överlappningar mellan förebyggande åtgärder och tillsynsåtgärder för att stärka tillsynsmyndighetens kapacitet att vidta sådana åtgärder. Statsrådet understöder också förslagen för att förbättra myndigheternas samarbete och informationsutbyte i hanteringen av krissituationer.

Statsrådet ställer sig avvaktande till att kommissionen ska utvärdera resultaten av ledamöternas mandatperioder i EU:s resolutionsnämnd och ensam fatta beslut om att föreslå förlängning av en ledamots mandatperiod. Statsrådet är öppet för möjligheten för nämndens ledamöter till en andra mandatperiod med samma uppgift, men anser att det vore nyttigt att ansökningsprocessen för en andra mandatperiod är öppen.

Statsrådet anser att ändringarna i bestämmelserna om resolution och insättningsgaranti bör utgå från kontrollerad avveckling eller omstrukturering av banker som råkat i svårigheter, antingen i ett resolutionsförfarande eller i ett sedvanligt insolvensförfarande utan förväntningar på offentligt bankstöd. Statsrådet betonar vikten av att de gemensamma harmoniserade reglerna följs, att den inre marknaden fungerar och att alla banker behandlas lika. Man bör sträva efter att eliminera möjligheterna att kringgå den harmoniserade regleringen, stödja bankerna med åtgärder som inte ingår i regleringen och på det sättet snedvrider konkurrensen på den inre marknaden. Statsrådet anser i enlighet med sin tidigare ståndpunkt i E 34/2021 rd att det är viktigt för utvecklingen av bestämmelserna om resolution och insättningsgaranti att också reglerna om statligt stöd för banker revideras.