

Sverige och bankunionen

*Betänkande av Utredningen om ett eventuellt
svenskt deltagande i Europeiska bankunionen*

Stockholm 2019



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2019:52

SOU och Ds kan köpas från Norstedts Juridiks kundservice.
Beställningsadress: Norstedts Juridik, Kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@nj.se
Webbadress: www.nj.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Norstedts Juridik AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Figuren på omslaget: Hilma af Klint, Sjustjärnan, nr 1, 1908

Tillhör: Stiftelsen Hilma af Klints Verk

Målning: Moderna Museet

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2019

ISBN 978-91-38-24988-8

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Per Bolund

Regeringen beslutade den 13 december 2017 att ge en särskild utredare i uppdrag att göra en genomgripande analys av innebörden av ett eventuellt svenskt deltagande i Europeiska bankunionen samt redovisa fördelar, nackdelar och risker med att delta i eller kvarstå utanför bankunionen. Generaldirektören Anna-Karin Jatko förordnades att från den 13 december 2017 vara särskild utredare. Ett antal experter har förordnats för att biträda utredaren. De experter som arbetat med det nu redovisade uppdraget är verkställande direktören Ewa Andersen, Sparbankernas riksförbund, professorn Bo Becker, Handelshögskolan i Stockholm, departementsrådet Erik Eldhagen, Finansdepartementet, avdelningschefen Johanna Fager Wettergren, Riksgälden, chefsekonomen Johan Hansing, Svenska bankföreningen, generaldirektören, f.d. EU-ambassadören Dag Hartelius, seniora rådgivaren Mattias Hector, Riksbanken, seniora rådgivaren Per Håkansson, Finansinspektionen, agronomekonomen, f.d. generaldirektören Lena Johansson, justitierådet Kristina Svahn Starrsjö, Högsta förvaltningsdomstolen, departementsrådet Anna Widenfalk, Finansdepartementet. T.f. avdelningschefen Pär Holmbäck, Riksgälden, förordnades den 4 mars 2019 efter att Johanna Fager Wettergren lämnat sitt uppdrag.

Fil.lic. Fredrik Bystedt anställdes som huvudsekreterare den 15 januari 2018. Jur.dr. Frida-Louise Göransson anställdes som utredningssekreterare den 22 januari 2018. MPA Christine Östlund anställdes den 1 augusti 2018 som utredningssekreterare. Fil.dr. Lars Lundberg var anställd som utredningssekreterare fr.o.m. 12 mars 2018 t.o.m. 29 juni 2018. Jur.kand. Danielle Andersson var anställd som utredningssekreterare fr.o.m. 1 januari 2019 t.o.m. 30 oktober 2019. Fil.mag. Jonas Eriksson var anställd som utredningssekreterare fr.o.m. 13 mars 2019 t.o.m. 30 juni 2019. Pol.kand.

Josefin Larsson var anställd som utredningssekreterare fr.o.m. 1 augusti 2019 t.o.m. 30 september 2019.

Anna-Karin Jatko svarar som utredare ensam för innehållet i betänkandet.

Härmed överlämnas betänkandet *Sverige och bankunionen* (SOU 2019:52). I och med detta är utredningens uppdrag slutfört.

Stockholm i november 2019.

Anna-Karin Jatko

Fredrik Bystedt
Frida-Louise Göransson
Christine Östlund

Innehåll

Förkortningar	13
Sammanfattning	17
Summary	47
1 Utredningsuppdraget och dess genomförande	79
1.1 Utredningsuppdraget.....	80
1.2 Förutsättningarna i direktivet och tolkning av uppdraget.....	81
1.3 Utredningens genomförande	83
1.4 Betänkandets disposition.....	83
2 Bakgrund och motiv till en europeisk bankunion	85
2.1 Inledning	85
2.2 Europeiskt tillsynssamarbete före bankunionen.....	86
2.2.1 Strävandena mot en valutaunion väckte frågor om gemensam tillsyn.....	87
2.2.2 Ökat EU-samarbete om tillsyn och krishantering efter finanskrisen.....	88
2.3 Eurokrisen och inrättandet av bankunionen	91
2.3.1 Obalanser efter eurons införande.....	91
2.3.2 EU:s medlemsstater tar beslut om att inrätta bankunionen 2012	97
2.3.3 ECB hade en central roll i krishanteringen.....	99

2.4	Bankunionen och den inre marknaden för finansiella tjänster.....	101
2.4.1	Utvecklingen av EU:s inre marknad för finansiella tjänster	101
2.4.2	Bankunionens roll i fördjupningen av den inre marknaden	103
2.5	Bankunionen och det finansiella trilemmat	104
2.5.1	Det finansiella trilemmat	105
2.5.2	Ett bredare perspektiv på det finansiella trilemmat	106
3	Bankunionens institutionella ram och nära samarbete .	109
3.1	Inledning	109
3.2	Det gemensamma regelverket för bankverksamhet i EU ..	111
3.2.1	Kapitaltäckningsregelverket	112
3.2.2	Krishanteringsregelverket.....	112
3.2.3	Insättningsgarantidirektivet	113
3.2.4	Det europeiska systemet för finansiell tillsyn	113
3.3	Den gemensamma tillsynsmekanismen	114
3.3.1	ECB och Tillsynsnämnden: organisation och beslutsfattande	115
3.3.2	Tillsynsmekanismens uppgifter och arbetsfördelning	117
3.4	Den gemensamma resolutionsmekanismen och resolutionsfonden.....	121
3.4.1	Resolutionsnämnden: organisation och beslutsfattande	122
3.4.2	Resolutionsmekanismens uppgifter och arbetsfördelning	124
3.4.3	Den gemensamma resolutionsfonden och den finansiella säkerhetsmekanismen	125
3.5	Medlemsstater som inte har euron som valuta och bankunionen: nära samarbete	126

4	Ansvarsfördelning och ansvarsutkrävande.....	131
4.1	Inledning	131
4.2	Befogenhetsfördelning – bankunionen i relation till Sveriges medlemskap i EU	132
4.2.1	Deltagande i bankunionen kräver ingen ytterligare befogenhetsöverlåtelse	133
4.2.2	Lagstiftning vid ett eventuellt deltagande i bankunionen	134
4.2.3	Sammanfattande bedömning	135
4.3	Ansvarsutkrävande.....	136
4.3.1	Europaparlamentet och rådet kan utkräva ansvar av Tillsynsnämnden	137
4.3.2	Nationella parlament kan utkräva ansvar av Tillsynsnämnden och ECB-rådet	138
4.3.3	Ansvarsutkrävande när det gäller banktillsyn i Sverige	139
4.3.4	EU-organ kan utkräva ansvar av Resolutionsnämnden.....	140
4.3.5	Ansvarsutkrävande när det gäller resolution av banker i Sverige.....	142
4.3.6	Granskning som grund för ansvarsutkrävande i EU och i Sverige	142
4.3.7	Bedömda konsekvenser.....	143
4.4	Rättslig prövning.....	144
4.4.1	Rättslig prövning i tillsynsärenden.....	145
4.4.2	Rättslig prövning i resolutionsärenden	148
4.4.3	Bedömda konsekvenser.....	148
4.5	Institutionellt och operativt oberoende	149
4.5.1	Institutionellt och operativt oberoende i Sverige och inom bankunionen.....	150
4.5.2	Avstånd mellan tillsynsmyndighet och tillsynsobjekt.....	151
4.5.3	Bedömda konsekvenser.....	153
4.6	Insyn.....	153
4.6.1	Bedömda konsekvenser.....	154

5	Förutsättningar för god tillsyn	157
5.1	Inledning	157
5.2	Tillsynsansats och arbetsmetoder.....	159
5.2.1	Jämförelse av tillsynsansats och arbetsmetoder i Sverige och inom Tillsynsmekanismen.....	159
5.2.2	Tillsynskollegier och gränsöverskridande tillsyn	163
5.2.3	Nya sårbarheter	164
5.2.4	Bedömda konsekvenser	168
5.3	Konsekvenser för annan finansiell tillsyn	171
5.3.1	Omfattningen av Finansinspektionens och ECB:s tillsynsuppgifter.....	171
5.4	Resurser.....	173
5.4.1	Finansinspektionens och ECB:s resurser för tillsyn	173
5.4.2	Bedömda konsekvenser	174
6	Förutsättningar för effektiv resolution.....	177
6.1	Inledning	177
6.2	Insatser för att förbereda och undvika resolution.....	179
6.2.1	Gränsdragning för resolution.....	180
6.2.2	Förebyggande statligt stöd	182
6.3	Effektiviteten i myndighetssamarbetet	184
6.3.1	Samarbete om resolution av banker	184
6.3.2	Krisförberedande övningar.....	187
6.4	Beslut om och genomförande av resolution	188
6.4.1	Prövning av om resolution är i allmänhetens intresse	189
6.4.2	Effektivitet i beslutsfattande i samband med resolution.....	192
6.4.3	Val av resolutionsverktyg	194
6.5	Resolution av gränsöverskridande bankkoncerner.....	198
6.5.1	Resolutionskollegier	199

6.5.2	Beslut om resolutionsordning för gränsöverskridande banker	203
6.6	Resurser	207
7	Krav för kapitaltäckning, likviditet och krishantering ...	209
7.1	Inledning	209
7.2	Kapitalkrav	210
7.2.1	Jämförelse av kapitalkrav i Sverige och inom Tillsynsmekanismen	213
7.2.2	Bedömda konsekvenser.....	216
7.3	Likviditetskrav	217
7.3.1	Bedömda konsekvenser.....	220
7.4	Makrotillsynskrav	220
7.4.1	Ansvar för beslut om makrotillsynsåtgärder	222
7.4.2	Bedömda konsekvenser.....	227
7.5	Minimikrav på nedskrivningsbara skulder.....	228
7.5.1	Bedömda konsekvenser.....	231
8	Finansiella skyddsnet.....	233
8.1	Inledning	233
8.2	Finansiering vid resolution.....	235
8.2.1	Resolutionsfondens användningsområde	235
8.2.2	Finansiering av Resolutionsfonden	239
8.2.3	Resolutionsfondens uppbyggnad och målnivå	240
8.2.4	En finansiell säkerhetsmekanism för Resolutionsfonden	243
8.2.5	Jämförelse av resolutionsfinansiering i Sverige och i Resolutionsmekanismen	245
8.2.6	Bedömda konsekvenser.....	250
8.3	Likviditetsstödande åtgärder	253
8.3.1	Likviditetsstöd utanför resolution	254
8.3.2	Likviditetsstöd till en bank i resolution	258
8.3.3	Bedömda konsekvenser.....	261
8.4	Ett gemensamt insättningsgarantisystem.....	262

8.4.1	Argument för och emot ett gemensamt insättningsgarantisystem	264
8.4.2	Kommissionens förslag till ett europeiskt insättningsgarantisystem	268
8.4.3	Betydelsen av ett gemensamt insättningsgarantisystem för bankunionens funktionssätt	270
9	Konsekvenser för svenska banker, kreditgivningen och Sverige som finansiellt centrum	273
9.1	Inledning	273
9.2	Svenska bankers finansieringskostnader	274
9.2.1	Kostnader för tillsyn	274
9.2.2	Kapitalkrav, likviditetskrav och MREL-krav.....	276
9.2.3	Avgifter	277
9.2.4	Konsekvenser för bankernas finansieringskostnader	281
9.3	Effekter på kreditgivning till företag och hushåll.....	283
9.3.1	Effekter av tillsynens utformning	284
9.3.2	Effekter av regulatoriska krav	285
9.4	Bankunionens betydelse för EU:s framtida bankstruktur	286
9.4.1	Effekter på bankernas affärsmodeller	287
9.4.2	Mer gränsöverskridande bankverksamhet ett av målen med bankunionen	291
9.4.3	Bankunionens betydelse för integrerade kapitalmarknader och riskdelning.....	298
9.5	Bankunionen och Sverige som finansiellt centrum	299
9.5.1	Sverige som finansiellt centrum	299
9.5.2	Bankunionens dragningskraft på finansiell verksamhet.....	300
10	Förutsättningar för deltagande på likvärdiga villkor.....	303
10.1	Inledning	303
10.2	Nyckelbegrepp.....	304

10.2.1	Formellt inflytande.....	304
10.2.2	Informellt inflytande.....	305
10.2.3	Likabehandling – icke- diskrimineringsprincipen	306
10.2.4	Lika villkor	307
10.2.5	Likvärdiga villkor.....	307
10.2.6	Olika beslutsorgan.....	308
10.3	Deltagande i bankunionen på likvärdiga villkor.....	309
10.3.1	Tillsynsmekanismen	309
10.3.2	Resolutionsmekanismen	316
10.4	Formellt inflytande i lagstiftning och när bankunionens framtid behandlas.....	319
10.4.1	Eurogruppen	319
10.4.2	Europeiska rådet, Ekofin och eurotoppmötet.....	321
10.4.3	Säkerhetsmekanism till Resolutionsfonden via ESM	322
10.4.4	Eba.....	323
10.5	Sammanfattande bedömning.....	323
11	Internationellt samarbete	329
11.1	Inledning	329
11.2	EU:s ekonomisk-politiska samarbete.....	331
11.2.1	EU:s krisrespons och reformarbete	332
11.2.2	Genomförda åtgärder och förslag under diskussion.....	335
11.2.3	Framtida ekonomisk-politiskt samarbete	337
11.2.4	EMU-fördjupningen och Sveriges inflytande.....	339
11.2.5	Konsekvenser av att fler medlemsstater väljer att delta i bankunionen.....	340
11.3	Internationella samarbeten på bankområdet	342
11.3.1	Det nordisk-baltiska myndighetssamarbetet om tillsyn och krishantering	343
11.3.2	Baselkommittén och Financial Stability Board....	346
11.3.3	Internationella valutafonden.....	348
11.4	Sammanfattande bedömning.....	348

12	Sveriges finansiella åtagande och effekter på statens finanser	351
12.1	Inledning	351
12.2	Statens finansiella åtagande för banker i kris har troligen minskat.....	353
12.3	Risker i banksystemen inom bankunionen	355
12.3.1	Risker och riskreduktion inom bankunionen	355
12.3.2	Fortsatt riskreduktion nödvändig.....	360
12.4	Sveriges finansiella åtagande i och utanför bankunionen...	361
12.4.1	Tillgången till Resolutionsfonden i en mycket allvarlig systemkris	363
12.4.2	Försäkringsvärdet av bankunionen begränsat för Sverige	364
12.5	Direkta effekter för statens finanser	366
12.5.1	Överföring till Resolutionsfonden	366
12.5.2	Myndigheternas förvaltningskostnader och finansiering	369
12.5.3	Effekter på andra fonder och Sveriges EU-avgift	370
12.6	Svensk tillgång till och medverkan i finansiella stödmekanismer.....	371
13	Särskilda överväganden	375
	Referenser	385
	Bilaga	
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2017:123.....	397
Bilaga 2	SSM-förordningen.....	401
Bilaga 3	SRM-förordningen.....	429

Förkortningar

AMC	Asset Management Company
AQR	Asset Quality Review
BIS	Bank for International Settlements
BRRD	Bank Recovery and Resolution Directive
CET 1	Core Equity Tier 1
CRD	Capital Requirements Directive
CRR	Capital Requirements Regulation
Eba	European Banking Authority
ECA	European Court of Audit
ECB	European Central Bank
Edis	European Deposit Insurance Scheme
EES	Europeiska Ekonomiska Samarbetsområdet
EFSM	European Financial Stability Mechanism
EG	Europeiska Gemenskapen
Eiopa	European Insurance and Occupational Pensions Authority
Ela	Emergency Liquidity Assistance
EMF	European Monetary Fund
EMU	Ekonomiska och Monetära Unionen
ERM II	Exchange Rate Mechanism (II)
ESA:s	European Supervisory Authorities
ESFS	European System of Financial Supervision
ESM	European Stability Mechanism
Esma	European Securities and Markets Authority
ESRB	European Systemic Risk Board

EU	Europeiska Unionen
EUF	Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt
EU-	
fördraget	Fördraget om Europeiska unionen
FAB	Förlustabsorberingsbelopp
FSAP	Financial Sector Assessment Program
FSB	Financial Stability Board
FSC	Financial Stability Committee
GFCI	Global Financial Centers Index
G-SIB/ G-SII	Global Systemically Important Bank/ Institution
IMF	International Monetary Fund
IRT	Internal Resolution Team
JST	Joint Supervisory Team
LCR	Liquidity Coverage Ratio
LTRO	Long Term Refinancing Operations
MoU	Memorandum of Understanding
MPE	Multiple Point of Entry
MREL	Minimum Requirement for own funds and Eligible Liabilities
NBMF	Nordic-Baltic Macroprudential Forum
NBSG	Nordic-Baltic Stability Group
NSFR	Net Stable Funding Ratio
OMT	Outright Monetary Transmission
O-SII	Other Systemically Important Institution
P2G	Pillar 2 Guidance
P2R	Pillar 2 Regulation
RAS	Risk Assessment System
REA	Risk Exposure Amount
SEP	Supervisory Examination Programme
SMP	Securities Market Programme
SPE	Single Point of Entry

SRB	Single Resolution Board
SRF	Single Resolution Fund
SREP	Supervisory Review and Evaluation Process
SRM	Single Resolution Mechanism
SSM	Single Supervisory Mechanism
TLAC	Total Loss-Absorbing Capital
ÅKB	Återkapitaliseringsbelopp
ÖUP	Översyns- och utvärderingsprocess

Sammanfattning

Utredningsuppdraget

Utredningens uppdrag har varit att göra en genomgripande analys av innebörden av ett eventuellt svenskt deltagande i Europeiska bankunionen. I betänkandet redovisas de för- och nackdelar samt risker som är förknippade med att delta i eller kvarstå utanför som utredningen har identifierat och analyserat. Utgångspunkten för utredningen har varit att Sverige inte har euron som valuta. Mot den bakgrunden har utredningen bedömt förutsättningarna för Sverige att delta i bankunionen på villkor likvärdiga de som medlemsstater som har euron som valuta åtnjuter. Utredningen har utgått från utvecklingen inom och erfarenheterna av bankunionen så här långt. Bankunionen har inte varit i funktion i mer än fem år. Uppdraget har därför förutsatt kvalificerade antaganden om den framtida utvecklingen inom såväl EU som Sverige.

Bankunionen – gemensam tillsyn och resolution av banker

Bankunionen är i första hand en struktur – en institutionell ram – för att organisera arbetet med tillsyn och krishantering av banker inom euroområdet. Tillsyn och krishantering av banker inom EU utgår från ett omfattande regelverk som är gemensamt för samtliga medlemsstater (eng. *the single rulebook*), oavsett om de deltar i bankunionen eller inte. Själva bankunionen består av den gemensamma tillsynsmekanismen och den gemensamma resolutionsmekanismen inklusive den gemensamma resolutionsfonden. En eventuell tredje del i bankunionen – ett gemensamt insättningsgarantisystem – är än så länge föremål för politiska överväganden.

Bankunionen omfattar för närvarande de 19 medlemsstater som har euron som valuta. Bulgarien och Kroatien har formellt ansökt om att delta i bankunionen som ett steg på vägen mot att införa euron. Även om bankunionen från början omfattar euroländerna kan medlemsstater som, likt Sverige och Danmark, inte har euron som valuta inleda ett s.k. nära samarbete. Ett motiv till att en sådan möjlighet finns är att säkerställa att den inre marknaden för finansiella tjänster inte delas upp till följd av skillnader i hur det gemensamma regelverket tillämpas.

Tillsynsmekanismen

Bankunionens struktur för gemensam tillsyn benämns Tillsynsmekanismen (eng. *Single Supervisory Mechanism*, SSM). Den utgörs av en tillsynsnämnd (Tillsynsnämnden), som är en organisatoriskt fristående del av ECB, och de nationella tillsynsmyndigheterna i de deltagande medlemsstaterna. Tillsynsmekanismen omfattar samtliga banker, andra kreditinstitut samt vissa företagsgrupper, där bankföretag ingår, inom bankunionen.¹ ECB har ansvaret för all tillsyn inom bankunionen, men utför själva tillsynsarbetet i samarbete med de nationella behöriga myndigheterna.

ECB och Tillsynsnämnden tillämpar kapitaltäckningsregelverket i den löpande tillsynen av banker. ECB utför direkt tillsyn över de större bankerna (s.k. betydande banker), medan de nationella myndigheterna utför tillsynen över övriga banker (s.k. mindre betydande banker). ECB ska säkerställa en enhetlig regel tillämpning inom bankunionen samt följa riktlinjer från Europeiska bankmyndigheten (Eba) men även tillämpa nationell rätt. Till tillsynsuppgifterna hör bl.a. ägar- och ledningsprövning, att ge och återkalla banktillstånd samt att säkerställa att bankerna har tillräcklig kapital- och likviditetstäckning. Inom bankunionen ligger huvudansvaret för makrotillsynen, som tar sikte på risker i det finansiella systemet som helhet, på nationell nivå. ECB har dock ett visst kompletterande ansvar när det gäller de makrotillsynsverktyg som är harmoniserade på EU-nivå, dvs. de makrotillsynskrav som är utformade som kapitalkrav (och därmed inte t.ex. amorteringskrav).

¹ "Banker" används i utredningen som ett samlingsnamn för de företag som omfattas av bankunionsregelverket. Bankerna omfattas också av det gemensamma regelverket.

Tillsynsnämnden består av ordförande, vice ordförande och fyra andra ledamöter från ECB samt ledamöter som kommer från varje nationell tillsynsmyndighet i de medlemsstater som deltar i bankunionen, oavsett om medlemsstaten har euron som valuta eller inte. Tillsynsmekanismen är utformad för att tydligt separera penningpolitik och tillsyn av banker. Av den anledningen har Tillsynsnämnden ett stort mått av självständighet inom ECB. Det är dock ECB-rådet, i kraft av att vara det högsta beslutsorganet inom ECB, som har det slutgiltiga avgörandet i tillsynsfrågor. ECB-rådet består av ECB:s direktionsledamöter och de nationella centralbankscheferna i euroländerna. Centralbankschefer från medlemsstater som inte har euron som valuta deltar inte i ECB-rådets möten. ECB-rådet fattar tillsynsbeslut genom ett förfarande som innebär att rådet kan invända mot ett utkast till beslut från Tillsynsnämnden. Om ECB-rådet inte invänder antas beslutet. ECB-rådet har hittills aldrig använt denna möjlighet. Hittills har ECB-rådet hanterat beslut i tillsynsärenden genom ett skriftligt förfarande. Runt 2 000 tillsynsbeslut har fattats årligen. Endast ett fåtal fysiska möten har hållits, företrädesvis om tematiska frågor.

Resolutionsmekanismen

Resolutionsmekanismen (eng. *Single Resolution Mechanism*, SRM) är bankunionens struktur för krishantering, mer specifikt s.k. resolution, av banker. Resolutionsmekanismen består av Resolutionsnämnden (eng. *Single Resolution Board*, SRB) och de nationella resolutionsmyndigheterna i de deltagande medlemsstaterna. Resolutionsnämnden administrerar även en gemensam fond för finansiering av resolutionsåtgärder (eng. *Single Resolution Fund*, SRF).

Resolutionsnämnden och de nationella resolutionsmyndigheterna ska tillämpa det gemensamma regelverket vad gäller krishantering (det s.k. krishanteringsdirektivet), i synnerhet resolution av banker, inom bankunionen. Resolutionsnämnden ska säkerställa en enhetlig tillämpning av regelverket men även tillämpa nationell rätt. Resolutionsnämndens huvudsakliga uppgifter är bl.a. att upprätta och anta resolutionsplaner, bestämma minimikrav för kapitalbas och kvalificerade skulder, besluta om resolution samt tillämpa de s.k. resolutionsverktygen.

Resolutionsnämnden förbereder och fattar beslut om resolution för de banker som faller under ECB:s direkta tillsyn (dvs. de betydande bankerna) samt för vissa mindre banker med betydande gränsöverskridande verksamhet. De nationella resolutionsmyndigheterna har motsvarande uppgifter för övriga banker (dvs. de mindre betydande bankerna). Det är dock de nationella resolutionsmyndigheterna som genomför resolution för samtliga banker.

Resolutionsnämndens löpande arbete sker inom den *verkställande* sessionen. Den består av en ordförande, en vice ordförande samt fyra ledamöter som alla är heltidsanställda i Resolutionsnämnden. Även berörd(-a) nationella resolutionsmyndighet(-er) deltar. *Plenarsessionen* tar beslut om övergripande strategiska frågor, Resolutionsnämndens budget och fattar i vissa fall beslut om användningen av Resolutionsfonden. Plenarsessionen omfattar den verkställande sessionens ledamöter samt företrädare för nationella resolutionsmyndigheter i samtliga deltagande medlemsstater. Beslut om resolution av en bank förutsätter ett godkännande av kommissionen och, i vissa fall, Europeiska unionens råd (Ekofin-rådet).

Den gemensamma resolutionsfonden

Enligt EU:s krishanteringsregelverk ska bankens aktie- och fordringsägare – inte skattebetalarna – ha finansieringsansvaret om en bank är i behov av, exempelvis, tillskott av kapital. Bankunionens Resolutionsfond, liksom den svenska Resolutionsreserven, finns till för att täcka tillfälliga finansieringsbehov som kan uppstå i mer allvarliga situationer där detta ej är möjligt eller tillräckligt. Resolutionsfonden består av s.k. förhandsbidrag från respektive deltagande medlemsstats banker, vilket motsvarar de resolutionsavgifter svenska banker betalar till Resolutionsreserven. År 2024 ska fonden vara uppbyggd och då även fullt ut ömsesidig. Målnivån väntas motsvara cirka 60 miljarder euro (cirka 650 miljarder kronor). Resolutionsfonden kommer senast fr.o.m. 2024 att kompletteras med en s.k. finansiell säkerhetsmekanism (eng. *backstop*) som administreras av Europeiska stabilitetsmekanismen (eng. *European Stability Mechanism*, ESM). Säkerhetsmekanismen ska användas om Resolutionsfonden är otillräcklig och motsvara storleken på Resolutionsfonden. Säkerhetsmekanismen ska för euroländernas del tillhandahållas av ESM i form av en kredit-

lina till Resolutionsnämnden. Deltagande medlemsstater som inte har euron som valuta ska tillhandahålla parallella kreditlinor till Resolutionsnämnden. Mekanismen kan användas för samma ändamål som Resolutionsfonden får användas för.

Nära samarbete och svenskt deltagande

Bankunionen är obligatorisk för medlemsstater som har euron som valuta. De medlemsstater som inte har euron som valuta har ändå möjlighet att bli en deltagande medlemsstat genom att upprätta ett s.k. nära samarbete med ECB. Så snart ett nära samarbete upprättats deltar medlemsstaten i bankunionen med, som utgångspunkt, samma rättigheter och skyldigheter som övriga deltagande medlemsstater. En medlemsstat som ingår ett nära samarbete har samma tillgång till Resolutionsfonden och säkerhetsmekanismen som övriga medlemsstater. När det nära samarbetet inleds måste medlemsstaten betala ett lika stort belopp till Resolutionsfonden som om medlemsstaten hade deltagit i bankunionen från början.

Det finns en möjlighet för medlemsstater som deltar i ett nära samarbete att lämna bankunionen närsomhelst efter tre år. Denna skyddsmekanism innefattar även möjligheter att invända mot beslut eller utkast till beslut i tillsynsärenden. Skulle det nära samarbetet avslutas har medlemsstaten rätt att få tillbaka de medel som betalats in till Resolutionsfonden med avdrag för eventuella kostnader för resolution avseende en bank som har tillstånd i den medlemsstat som avslutar ett nära samarbete.

Förutsättningarna för ett svenskt deltagande

Ett svenskt deltagande i bankunionen kräver inte någon befogenhetsöverföring till EU eftersom Sverige redan har godkänt EU:s fördrag där befogenheten att lagstifta samt att fatta beslut om tillsyn och resolution ingår. Ett deltagande kräver därmed inte heller att regeringsformen eller anslutningslagen ändras. Däremot skulle en ny lag behöva klargöra ansvarsfördelningen mellan EU-organen i bankunionen och de svenska myndigheterna.

Bakgrund och motiv till bankunionen

Bankunionens tillkomst ska ses mot bakgrund av den akuta ekonomiska krisen i euroområdet 2010–2012, ofta benämnd eurokrisen, under vilken euroländernas banksystem hade en stor betydelse. Efter det att kapitalflöden på EU:s inre marknad först avreglerades fullt ut på 1990-talet och euron därefter infördes 1999, byggdes betydande obalanser upp inom valutasamarbetet. Eurokrisen kom ytterst att bli en fråga om förtroendet för den gemensamma valutan. Bankunionen och andra förslag om en fördjupning av den Ekonomiska och monetära unionen (EMU) syftade till att återskapa och stärka förtroendet för valutasamarbetet och därmed förhindra dess upplösning.

Den globala finanskris som föregick eurokrisen blottade brister i banktillsynen i många länder och tydliggjorde att det saknades ändamålsenliga arrangemang för att hantera banker i kris. Dittills hade staten i de flesta fall (inklusive i Sverige i början av 1990-talet) tagit över nödlidande tillgångar, skjutit till kapital och, i vissa fall, nationaliserat banker. Efter finanskrisen vidtog EU en rad åtgärder för att stärka såväl regelverken som formerna för tillsyn och krishantering på bankområdet. Dessutom ökade samarbetet mellan tillsynsmyndigheter inom EU men även globalt. Frågor om samordning och harmonisering av bl.a. tillsynskrav inom EU hade varit aktuella redan på 1960-talet, men ditintills ofta mött politiskt motstånd.

Bankunionen syftar även till att värna och fördjupa EU:s inre marknad för finansiella tjänster. Genom att regler tillämpas på ett likartat sätt av gemensamma organ inom bankunionen, skapas bättre förutsättningar för konkurrens på lika villkor. På längre sikt kan bankunionens roll för att stärka den inre marknaden förväntas bli större.

Möjligheter till deltagande på likvärdiga villkor

Tillsynsmekanismen

I Tillsynsnämnden skulle Finansinspektionen delta på lika villkor som de nationella tillsynsmyndigheterna i de deltagande medlemsstater som har euron som valuta. Man behöver dock beakta att ECB-rådet är ECB:s högsta beslutande organ i tillsynsärenden. Eftersom Sverige inte har infört euron är riksbankschefen inte ledamot i ECB-rådet och saknar därmed rösträtt. Det innebär att Sverige inte kan

delta i Tillsynsmekanismen på lika villkor som medlemsstater som har euron som valuta.

Det finns omständigheter som i viss utsträckning kan kompensera för avsaknaden av lika villkor. Exempelvis är det rimligt att tro att ECB-rådet kommer att bjuda in en företrädare för svenska myndigheter att delta när rådet har fysiska möten i tillsynsfrågor. ECB-rådets ledamöter får inte ta särskild nationell hänsyn; ledamöterna råder under instruktionsförbud vilket innebär att de inte får ta instruktioner från andra, exempelvis hemlandets regering. Därtill sker omröstningar med enkel majoritet och en rotationsordning tillämpas som innebär att det alltid finns fyra ledamöter från euroländer som saknar rösträtt.

Det är oklart hur aktivt ECB-rådet kommer att vara i tillsynsfrågor i ett längre perspektiv. Hittills har det aldrig invänt mot ett utkast till beslut från Tillsynsnämnden. Det är ingen garanti för att ECB-rådet inte kommer att invända mot förslag från Tillsynsnämnden. Det går inte att utesluta att invändningar kan ha betydelse för finansiell stabilitet i Sverige. Skyddsmekanismen möjliggör för Sverige att, som en yttersta åtgärd, lämna bankunionen efter tre års deltagande. Att mekanismen finns kan i sig ha en återhållande effekt på eventuell negativ särbehandling av medlemsstater som inte har euron som valuta; ett utträde av en medlemsstat från bankunionen skulle kunna uppfattas som en trovärdighetsförlust för bankunionen i sig. Det innebär inte att de politiska (och möjligen även de ekonomiska) kostnaderna för Sverige att lämna bankunionen är försumbara.

Sammanfattningsvis finns det faktorer som minskar de potentiellt negativa konsekvenserna av att det inte är möjligt för Sverige att delta på lika villkor i Tillsynsmekanismen som medlemsstater som har euron som valuta. I det avseendet bedöms det finnas *förutsättningar* för Sverige att delta på likvärdiga villkor. Det går dock inte att på objektiva grunder avgöra huruvida de motverkande faktorerna, inklusive skyddsmekanismen, är *tillräckliga* för att Sverige ska kunna delta på likvärdiga villkor; detta bör i slutändan vara en politisk bedömning. Av betydelse är också förtroendet för ECB:s syn på sitt ansvar att i sin tillsynsroll beakta den inre marknadens enhetlighet och integritet. Ett ställningstagande behöver likväl väga in risken för särbehandling, och konsekvenserna av detta.

Resolutionsmekanismen

Det är Resolutionsnämnden som fattar beslut i resolutionsärenden avseende betydande banker. Nationella resolutionsmyndigheter är företrädare i den verkställande sessionen (i utvidgat format) när beslutet avser resolution av en bank eller del av en bankkoncern etablerad i den medlemsstaten. Nämnden ska försöka nå enighet om beslutet. Om det inte är möjligt kan Resolutionsnämnden anta ett beslut som går emot en nationell resolutionsmyndighet. Detta gäller för såväl medlemsstater som har euron som valuta som medlemsstater som inte har euron som valuta. Medlemsstaternas resolutionsmyndigheter deltar i Resolutionsnämndens plenarsession. Därmed skulle Riksgälden delta i beslutsfattandet inom Resolutionsnämnden på *lika* villkor som andra nationella resolutionsmyndigheter.

I förekommande fall, t.ex. om Resolutionsfonden ska användas, underställs beslut Ekofin-rådet som då kan godkänna eller invända. I dessa fall kan alla deltagande medlemsstaters finansministrar närvara, få information och, vid behov, rösta. Beslut tas då med enkel majoritet. Vad gäller användningen av den finansiella säkerhetsmekanismen har euroländerna och de medlemsstater som inte har euron som valuta kommit överens om samarbetsformer som bedöms innebära likvärdiga villkor. Bara euroländer kan vara medlemmar i ESM, men medlemsstater som inte har euron som valuta åtnjuter samma villkor vad gäller t.ex. lånevillkor, utbetalningar och tillgång till information som gäller för euroländerna.

Lagstiftning på finansmarknadsområdet

Oavsett om Sverige skulle delta i bankunionen eller inte, deltar företrädare för den svenska regeringen i EU:s lagstiftningsarbete på finansmarknadsområdet (och de förordningar som reglerar bankunionsorganen) och i förberedande organ. Även om Sverige i förhandlingar om direktiv och förordningar kan hänvisa till det formella inflytandet kan det i praktiken bli svårare för en medlemsstat som inte deltar i bankunionen att göra sin röst hörd. Det finns överlag en risk att medlemsstater som väljer att stå utanför samarbeten inom EU blir marginaliserade i förhandlingar. Detta gäller än mer i de fall en medlemsstat önskar få till stånd undantag i de gemensamma reglerna. De medlemsstater som för närvarande deltar i bank-

unionen utgör en kvalificerad majoritet i rådet. Det innebär att om de är överens om att anta ett visst beslut är det redan nu mycket svårt för övriga medlemsstater att förhindra att beslutet antas.

Diskussioner om bankunionens utveckling

När det gäller strategiska och allmänna diskussioner om bankunionens utveckling har eurogruppen och eurotoppmötet en viktig roll, även om de inte fattar formella beslut. Som huvudregel har medlemsstater som inte har euron som valuta deltagit vid dessa möten när bankunionen diskuterats. Möjligheten att åstadkomma likvärdiga villkor för deltagande i eurogruppen och eurotoppmötet vid diskussioner om bankunionens framtid är däremot begränsad för en medlemsstat som inte har euron som valuta, oaktat deltagande i bankunionen. De senaste åren har bankunionsrelaterade frågor ofta diskuterats i Europeiska rådet i stället för vid eurotoppmötet. I den utsträckning denna praxis fortsätter skulle Sverige ha ett lika stort formellt inflytande oavsett om Sverige deltar i bankunionen eller inte. Det är dock svårt att förutse hur ordföranden för Europeiska rådet respektive eurotoppmötet, vilket hittills har varit samma person, kommer att planera dagordningen för de två mötesformerna i framtiden.

Tillsyn

Tillsynsansats och löpande tillsyn

Den tillsynsansats och de metoder som Finansinspektionen respektive ECB använder är i allt väsentligt desamma även om det finns vissa skillnader. ECB har unika förutsättningar att samla de resurser som krävs för att förstå och granska banker med omfattande och komplex verksamhet. ECB har förutom tillgång till större resurser även tillgång till de erfarenheter och kunskaper som finns hos nationella tillsynsmyndigheter. Det kan underlätta utveckling av nya metoder eller system för jämförelser av banker. I det perspektivet ger ett deltagande i bankunionen både ökade möjligheter till kompetensuppbyggnad och en ökad förståelse för såväl stabilitetsrisker i banksystemen inom bankunionen som kan ha betydelse för finansiell stabilitet i Sverige som stabilitetsrisker i det svenska banksystemet.

Tillgång till stora, gemensamma resurser kan också ge bättre förutsättningar att identifiera och hantera risker som uppstår till följd av nya sårbarheter (t.ex. cybersäkerhetsshot eller klimatrelaterade risker). Nationell tillsyn av dessa risker kan samtidigt möjliggöra flexibla arbetssätt och effektivare samarbeten med andra berörda myndigheter (t.ex. rättsvårdande myndigheter).

I några avseenden skulle ett svenskt deltagande i bankunionen innebära en mer inträngande tillsyn av svenska banker. Det finns samtidigt, åtminstone på kort sikt, en risk att tillsynen inom bankunionen blir likriktad till följd av Tillsynsnämndens strävan att göra tillsynen enhetlig och ta bort nationella undantag och särkrav. Det finns också en risk att arbetet i en så pass stor organisation som ECB blir ineffektivt. En nackdel med ett deltagande i bankunionen är, vidare, att mikrotillsynen över de betydande svenska bankerna separeras från övrig finansiell tillsyn som Finansinspektionen ansvarar för. Det finns synergieffekter mellan mikrotillsyn och makrotillsyn, mellan stabilitetsinriktad mikrotillsyn och konsumenttillsyn samt mellan banktillsyn och annan finansiell tillsyn, (t.ex. värdepappersmarknadstillsyn och försäkringstillsyn). Hur stor nackdel en sådan separation skulle vara beror på tillgången till information och möjligheterna att dela denna inom Finansinspektionen.

Det faktum att de s.k. gemensamma tillsynsgrupperna leds av seniora tjänstemän (vid ECB) som kommer från andra medlemsstater än de där bankerna är etablerade kan innebära andra perspektiv på risker i de nationella banksystemen. En potentiell initial utmaning med att tillsynen utförs av tjänstemän som inte är lika bekanta med specifika risker i nationella banksystem är att tillsynsbeslut kan komma att grundas på ofullständig information. Tillsynsgrupperna, i vilka personal från Finansinspektionen skulle ingå, kan dock förväntas skaffa sig nödvändig kännedom om svenska banker.

ECB har inte ansvar att tillse att banker efterlever EU-regelverket för penningtvätt. Ett deltagande i bankunionen bedöms därför inte ha några direkta konsekvenser för den penningtvättstillsyn Finansinspektionen utför. ECB beaktar emellertid risker som kan ha kopplingar till penningtvätt i sin löpande tillsyn. Ett deltagande i bankunionen innebär således att tillsynen av betydande svenska banker på sikt kommer att inkludera även sådana risker. Det är inte troligt att ECB i framtiden får en uttrycklig befogenhet att utföra penningtvättstillsyn inom EU.

Kapital- och likviditetskrav

Finansinspektionens och ECB:s tillämpning av bankernas kapitalkrav utgår från samma regelverk. Metoderna för att bedöma bankernas övergripande risknivå är likartade och följer detaljerade riktlinjer från Eba. Det finns vissa skillnader i de bankspecifika kapitalkrav, s.k. pelare 2-krav, som ställs. Dessa skillnader bedöms inte vara av sådan betydelse att ett deltagande i bankunionen innebär väsentliga förändringar i totala kapitalkrav för banker med huvudkontor i Sverige. Dessutom är det sannolikt att möjligheter att ställa nationella särkrav minskar på sikt eftersom kapitaltäckningsreglerna i ökad utsträckning harmoniseras. En annan skillnad är att Finansinspektionen, till skillnad från ECB, publicerar bankernas kapitalkrav, vilket ökar förutsägbarheten.

Finansinspektionen och ECB använder sig i grunden av samma riktlinjer för att beräkna bankernas behov av likviditetstäckning. Ett deltagande i bankunionen har i det avseendet sannolikt liten betydelse. Finansinspektionen ställer i dag ett särskilt likviditetskrav i svenska kronor och dessutom särskilda krav i euro respektive i US-dollar. ECB har inte publikt uttryckt några motsvarande krav och det är därför svårt att bedöma hur ECB skulle ställa sig till sådana krav.

Makrotillsynskrav

Vid ett svenskt deltagande i bankunionen skulle Finansinspektionen fortsatt ansvara för makrotillsynen. ECB skulle, emellertid, ha ett kompletterande ansvar för de harmoniserade makrotillsynsverktygen, dvs. de krav som är utformade som kapitalkrav (och därmed inte t.ex. amorteringskrav). ECB har inte möjlighet att förhindra att makrotillsynsverktyg används. Utgångspunkten är, emellertid, att förändringar i de harmoniserade verktygen ska ske i samförstånd mellan ECB och den nationella makrotillsynsmyndigheten. ECB kan tillämpa högre makrotillsynskrav och därmed minska risken att enskilda medlemsstater inte vidtar tillräckliga åtgärder mot systemrisk. Vid ett deltagande i bankunionen skulle ECB:s inflytande sannolikt väga tungt. Om ECB skulle motsätta sig Finansinspektionens bedömning kan det i praktiken bli svårt att genomföra förändringen. Därmed finns det en risk att handlingsfriheten i tillämpningen av makrotillsynsverktyg till viss del begränsas vid ett del-

tagande. Sverige tillämpar högre buffertkrav jämfört med deltagande medlemsstater, vilket för närvarande minskar betydelsen av möjligheten för ECB att ställa högre krav. Slutligen är det inte säkert hur aktiv ECB kommer att vara i utformningen av makrotillsynskrav; några formella beslut om tillämpningen makrotillsynskrav har hittills inte fattats.

Resolution

Resolutionsnämnden har varit verksam sedan 2015 och har hanterat ett fåtal banker i kris, varav en har försatts i resolution. Mot den bakgrunden är det osäkert i vilken utsträckning förutsättningarna för effektiv resolution av svenska banker förändras vid ett deltagande jämfört med att stå kvar utanför. I likhet med Tillsynsmekanismen torde Resolutionsmekanismens storlek och omfång innebära bättre möjligheter till kompetensuppbyggnad. För Resolutionsnämndens del innebär detta, inte minst, en fördel (över tid) i form av mer praktisk erfarenhet av resolutionsfall än en nationell myndighet kan få.

Krishanteringsdirektivet är gemensamt för EU och gäller därmed även inom bankunionen. Det innebär att de grundläggande förutsättningarna för effektiv resolution av banker i Sverige och inom bankunionen är likartade. I likhet med tillsynsområdet sker en utveckling av resolutionsregelverket i riktning mot ökad harmonisering. Skillnaderna i regeltillämpning mellan Riksgälden och Resolutionsnämnden kommer således, av allt att döma, minska över tid. Oavsett om Sverige deltar i bankunionen eller står kvar utanför finns det andra EU-regler som begränsar den nationella handlingsfriheten vad gäller bankkrishantering, inte minst statsstödsreglerna.

Bedömning av vilka banker som ska försättas i resolution

Både Riksgälden och Resolutionsnämnden har som utgångspunkt att det endast är systemviktiga banker som ska försättas i resolution. I det avseendet torde ett deltagande inte påverka vilka svenska banker som hanteras i resolution eller avvecklas genom konkurs eller likvidation. Det bör finnas goda förutsättningar för samsyn mellan Resolutionsnämnden och Riksgälden kring om villkoren för resolu-

tion är uppfyllda. Det bör heller inte finnas någon påtaglig risk för en målkonflikt mellan, å ena sidan, finansiell stabilitet i Sverige och, å den andra, vad som gagnar stabiliteten i bankunionen eller den inre marknaden. Det är än så länge osäkert hur Resolutionsnämnden väger finansiell stabilitet i enskilda medlemsstater mot finansiell stabilitet i bankunionen som helhet. Företrädare för svenska myndigheter kommer att vara delaktiga i att ta fram utkast till beslut i Tillsynsnämnden om en svensk bank ska förklaras ha fallerat eller är nära att falla samt närvara när beslut som avser resolution av en svensk bank diskuteras och fattas. Kommissionen ska dessutom godkänna bedömningen av om resolution är i allmänhetens intresse.

Myndighetssamarbete och beslutsfattande

Det är svårt att se särskilda hinder för ett väl fungerande samarbete mellan Resolutionsnämnden och Riksgälden om Sverige skulle delta i bankunionen. Resolutionsnämnden tillämpar ett särskilt förfarande för godkännande av en s.k. resolutionsordning. Förfarandet är utformad med hänsyn till två förhållanden. För det första att beslut om hur resolutionen ska genomföras måste ske snabbt, helst inom 48 timmar. För det andra att beslut måste fattas av en EU-institution. Detta beror på att resolutionsbeslut både innefattar en bedömning av om resolution är i allmänhetens intresse och potentiellt kan innebära att Resolutionsfonden behöver tas i anspråk. I det senare fallet är det Ekofin-rådet som fattar det slutgiltiga beslutet. Förfarandet för att anta resolutionsordningen inom Resolutionsmekanismen har inte testats i någon större omfattning. Effektiviteten i beslutsfattandet, i synnerhet i en krissituation, är därmed än så länge inte möjlig att utvärdera. Det kan däremot konstateras att antalet aktörer inblandade i beslutsfattandet på EU-nivå, där Ekofin-rådet är ett exempel, är många.

Val av resolutionsverktyg

Ett svenskt deltagande i bankunionen förväntas inte innebära några större förändringar när det gäller vilka resolutionsverktyg som ska tillämpas. Både Riksgälden och Resolutionsnämnden har aviserat att skuldnedskrivningsverktyget (eng. *bail-in*) ska vara det huvudsak-

liga resolutionsverktyget. Resolutionsnämnden kan inte tillämpa de s.k. statliga stabiliseringsverktygen eftersom det dels förutsätts vara regeringen eller ett departement som fattar beslut om att använda verktygen, dels är medlemsstaten som ska svara för finansieringen. Det bör understrykas att dessa verktyg ska ses som en sista åtgärd i en mycket exceptionell kris. Utgångspunkten är att därför att de, i princip, inte ska användas.

Gränsöverskridande resolution

Resolutionskollegier

För bankkoncerner med gränsöverskridande bankverksamhet ska det finnas s.k. resolutionskollegier. Kollegierna ska bl.a. utbyta information och komma överens om hur resolution av en sådan bank ska genomföras. Riksgälden leder arbetet i resolutionskollegierna för de tre största svenska bankkoncernerna. Även Finansinspektionen och Finansdepartementet är medlemmar i kollegierna. För gränsöverskridande koncerner med verksamhet enbart inom bankunionen upprättas inga resolutionskollegier. För svenska bankkoncerner med verksamhet utanför bankunionen kommer, vid ett deltagande, Resolutionsnämnden att leda arbetet i kollegierna och Riksgälden vara observatör. Med andra ord kommer Riksgäldens direkta inflytande och kontroll över besluten kring hur svenska bankkoncerner med gränsöverskridande verksamhet utanför bankunionen ska hanteras i resolution att minska vid ett deltagande jämfört med om Sverige fortsätter att stå kvar utanför. Riksgälden kommer dock att delta i det arbete som utförs av de s.k. interna resolutionsgrupperna inom Resolutionsmekanismen som ansvarar för att förbereda resolution om inga kollegier upprättas.

Genomförande av resolution av en gränsöverskridande bankkoncern

Det är troligt att resolution av en svensk gränsöverskridande bankkoncern kommer att genomföras med samma utgångspunkter inom Resolutionsmekanismen som om Riksgälden genomfört resolutionen. Förutsättningarna för effektiv resolution av en gränsöver-

skridande koncern kan i vissa avseenden vara bättre inom Resolutionsmekanismen. Exempelvis kommer den finansiella bördefördelningen mellan medlemsstater vara hanterad på förhand när Resolutionsfonden är fullt ut ömsesidig från och med 2024. Det ger bättre förutsättningar för att beslut fattas skyndsamt. Det finns dock vissa andra aspekter som gör förfarandet mer komplext inom Resolutionsmekanismen. Vid beslut om resolution av en gränsöverskridande koncern kan det uppkomma situationer där kommissionen och Resolutionsnämnden kommer till olika slutsatser, t.ex. om resolution är i allmänhetens intresse. Det kan heller inte uteslutas att det finns olika intressen i Ekofin-rådet när det gäller hur resolutionsåtgärder ska finansieras. Det kan medföra att beslutsförfarandet inte följs så som det är tänkt och att resolutionsbeslutet (och därmed också genomförandet) därför drar ut på tiden. Det kan vara problematiskt om det råder instabilitet på de finansiella marknaderna.

Krav på nedskrivningsbara skulder

Den stora skillnaden, enligt nu gällande regelverk, mellan hur Riksgälden respektive Resolutionsnämnden utformat kraven på nedskrivningsbara skulder (de s.k. MREL-kraven) är att Riksgälden ställer högre krav på efterställdhet. Detta underlättar, allt annat lika, skuldnedskrivning och konvertering rent praktiskt i svenska banker och gör i det avseendet svenska banker mer resolutionsbara än motsvarande banker i bankunionen. Konsekvenserna av ett deltagande beror på hur de reviderade kapitaltäcknings- och krishanteringsreglerna (det s.k. bankpaketet), som för närvarande genomförs i medlemsstaterna, utformas. De nya reglerna ska vara införlivade i slutet av 2020. Det återstår att se vilka effekter tillämpningen av de nya reglerna får i praktiken men skillnader mellan medlemsstaterna i hur kraven är utformade och tillämpas kommer med stor sannolikhet att minska.

Ansvarsutkrävande

I bankunionen finns det, sett endast till antalet mekanismer, fler möjligheter till politiskt ansvarsutkrävande vad gäller beslut om tillsyn och resolution än det gör i Sverige. Mekanismerna för ansvars-

utkrävande inom bankunionen handlar dock i första hand om att få information och möjligheter för politiker (även i nationella parlament) att ställa frågor till företrädare för bankunionsorganen. Bankunionens rättsliga ram ger banker och privatpersoner goda möjligheter att få sin sak rättsligt prövad. Möjligheten att föra vissa sorters talan direkt vid EU-domstolen samt att få tillgång till ECB:s administrativa omprövningsnämnd torde öka förutsägbarheten i beslutsfattande samt vara tidsbesparande i förhållande till motsvarande möjligheter om Sverige står kvar utanför bankunionen.

Ett deltagande skulle innebära att personer som deltar i möten i Tillsynsnämnden eller Resolutionsnämnden (generaldirektör eller motsvarande hög chef från Finansinspektionen respektive Riksgälden), sannolikt kommer att behöva uppfylla strängare krav vid övergång till en ny tjänst jämfört med sin tjänst vid den svenska myndigheten. Ett deltagande innebär inte att svensk lagstiftning vad avser jäv måste ändras.

Finansiella skyddsnät

Inrättandet av bankunionen innebär att en del av det finansiella skyddsnätet – finansiering vid resolution – är gemensamt för de deltagande medlemsstaterna. Bankunionens tredje del – ett gemensamt insättningsgarantisystem – är ännu inte på plats och dess politiska framtid är för närvarande oklar. Bankunionen omfattar även tillämpningen av de delar av krishanteringsregelverket som rör likviditetsstöd. Centralbankernas möjligheter att ge likviditetsstöd till (solida) banker ligger dock utanför bankunionens regelverk.

Finansiering vid resolution

Eftersom Resolutionsfondens och den svenska Resolutionsreservens användningsområden, finansiering och andra villkor styrs av gemensamma regler finns det inga avgörande skillnader när det gäller finansiering vid resolution. Utgångspunkten är att medel ur resolutionsfonder ska användas endast i undantagsfall och under en begränsad tid. Det finns likväl ett antal skillnader när det gäller hur finansiering vid resolution är utformad i Sverige respektive inom Resolutionsmekanismen.

Fondstorlek

Ett deltagande i bankunionen innebär att den potentiella kapaciteten för finansiering av förlustabsorbering eller återkapitalisering av större svenska banker ökar påtagligt. Det ger, under förutsättning att Resolutionsfonden inte är hårt ansträngd, bättre förutsättningar för en effektiv resolution av svenska banker. Utgångspunkten är dock att bankers behov av att absorbera förluster och återkapitalisering ska hanteras med bankernas interna buffertar. Eventuella uttag ur Resolutionsfonden finansieras av samtliga banker oavsett i vilken medlemsstat de är etablerade. Om Resolutionsfonden ändå behöver användas kommer de svenska bankerna dela kostnaden för att återställa Resolutionsfonden till dess målnivå med alla andra banker i bankunionen, dvs. med ett betydligt större antal banker än de gör om den svenska Resolutionsreserven behöver fyllas på. I tider av finansiell instabilitet kan det vara värdefullt att bankerna, vars återbetalningsförmåga kan vara ansträngd, inte påförs för höga avgifter.

Uppskattningar indikerar att Resolutionsfonden, i kombination med den finansiella säkerhetsmekanismen, är tillräcklig även vid en mycket allvarlig systemkris. Icke desto mindre kan det uppstå en så exceptionell situation att inte ens ett fullt utnyttjande av den finansiella säkerhetsmekanismen är tillräckligt för att hantera återkapitaliseringsbehoven. I en sådan situation skulle tillgången till Resolutionsfonden kunna komma att ransoneras och en större finansiell börda falla på medlemsstaterna. En effektiv krishantering torde i så fall förutsätta att den svenska statens upplåningskapacitet är fortsatt god.

Konto eller fond?

En fördel med att Resolutionsfonden är en egentlig fond är att det kan skapa större en säkerhet om att medel finns omedelbart tillgängliga. En fond kan i det avseendet ses som ett sätt att minska samberoendet mellan statens finanser och banksystemet i en kris. Resolutionsreserven är i stället ett konto i Riksgälden, vilket innebär att om uttag från Resolutionsreserven ska göras behöver den svenska staten låna upp nödvändiga medel. Det kan emellertid ifrågasättas om finansieringsarrangemangets konstruktion är det bästa sättet att minska samberoendet; finansieringsarrangemangets storlek och grad av ömsesidighet torde vara av större betydelse. Dessutom har Sverige

i dagsläget låg statsskuld, vilket minskar risken för ett negativt samband mellan banker och statsfinanser vid en bankkris. Det faktum att ett deltagande i bankunionen innebär att de förhandsbidrag som svenska banker betalar in förvaltas i en fond i stället för på ett konto i Riksgälden bör, sammantaget, inte ha någon större betydelse för möjligheterna att effektivt hantera svenska banker i kris.

Flexibilitet i tillämpningen av vissa regler

Vissa av krishanteringsdirektivets regler har införts i svensk rätt med sikte på att skapa flexibilitet i Riksgäldens hantering av svenska banker i resolution. I några avseenden kommer denna flexibilitet att minska vid ett deltagande i bankunionen. Ett deltagande kommer sannolikt innebära begränsningar i möjligheterna att använda insättningsgaranti i resolution. Det är dock svårt att bedöma betydelsen av detta. Därtill kommer den alternativa beräkningsgrunden för skuldnedskrivning inte tillämpas av Resolutionsnämnden. Den praktiska betydelsen av detta får, av ett antal skäl, bedömas vara begränsad.

Likviditetsstöd

Inrättandet av bankunionen påverkar inte Riksbankens möjligheter att ge likviditetsstöd av penningpolitiska skäl. Om en centralbank inom bankunionen skulle vilja ge generellt likviditetsstöd, med uttryckligt mål att främja den finansiella stabiliteten, torde detta emellertid vara en fråga som ECB, i sin roll som *tillsynsmyndighet*, kan ha synpunkter på. Även om ett deltagande i bankunionen inte ändrar Riksbankens ansvar gentemot svenska banker när det gäller att tillhandahålla likviditet, ställs sannolikt ökade krav på koordinering med ECB, Tillsynsnämnden och Resolutionsnämnden.

Ett svenskt deltagande i bankunionen påverkar inte de legala möjligheterna att ge likviditetsstöd till solida banker inom ramen för s.k. förebyggande statligt stöd. Vid ett deltagande är det ECB, inte Finansinspektionen, som bedömer om det finns förutsättningar att ge sådant stöd. Finansieringen sker dock nationellt via Stabilitetsfonden.

Resolutionsfonden är sannolikt otillräcklig för likviditetsstöd till större banker i resolution. Diskussioner pågår på EU-nivå i syfte att hitta en godtagbar lösning. För svenskt vidkommande blir det vik-

tigt att, i likhet med den finansiella säkerhetsmekanismen som är kopplad till Resolutionsfonden, en lösning möjliggör tillgång till likviditetsstöd på likvärdiga villkor. Den svenska Resolutionsreserven har tillgång till en garantiram, vilket gör förutsättningarna för att ge likviditetsstöd till en bank i resolution förhållandevis goda om Sverige fortsatt står kvar utanför bankunionen. Avgörande för hur omfattande likviditetsstöd Resolutionsreserven kan ge är ytterst den svenska statens upplåningskapacitet.

Insättningsgaranti

Insättningsgarantin är ett nationellt ansvar inom EU, om än enligt gemensamma regler. Kommissionen har lagt fram förslag till ett gemensamt insättningsgarantisystem för bankunionen. Det pågår politiska diskussioner om ett system ska införas eller inte. Ur ett svenskt perspektiv bedöms värdet av en gemensamt finansierad insättningsgaranti vara begränsat. De större svenska bankerna kommer att ha höga nivåer av nedskrivningsbara skulder av god kvalitet, vilket förbättrar förutsättningarna att genomföra resolution på ett ordnat sätt. Därmed minskar risken att insättningsgarantin behöver aktiveras i samband med resolution. Därtill har Sverige för närvarande en hög upplåningskapacitet, vilket gör att trovärdigheten för det svenska insättningsgarantisystemet bedöms vara hög.

Konsekvenser för svenska banker, kreditgivningen och Sverige som finansiellt centrum

Ett svenskt deltagande i bankunionen skulle på olika sätt påverka svenska bankers kostnader och konkurrensvillkor. Det handlar dels om förändringar i tillsynen och krav som ställs på bankerna, dels de avgifter som bankerna betalar till Resolutionsfonden respektive till bankunionsorganen.

Effekter av tillsynens utformning

Ur svenska bankers perspektiv finns det både för- och nackdelar med ECB:s tillsyn. Som en fördel kan räknas en ökad medvetenhet hos externa bedömare av svenska banker om att de blir mer granskade och jämförda med motsvarande banker inom bankunionen. Samtidigt medför ECB:s tillsyn ökade krav på detaljerad rapportering i kombination med ett större antal undersökningar på plats och möten med tillsynsgrupperna. Det kan sannolikt medföra ökade administrativa kostnader för bankerna. En möjlig, motverkande effekt är att kostnader för regelefterlevnad för bankkoncerner som redan i dag har verksamhet inom bankunionen kan minska eftersom de omfattas av samma rapporteringskrav och inte behöver interagera med lika många tillsynsmyndigheter (men även resolutionsmyndigheter). Det finns problem med att det har tagit lång tid för Tillsynsnämndens att fatta beslut vilket, i den mån det är ett bestående problem, kan skapa osäkerhet om hur regler ska tillämpas.

ECB arbetar för att harmonisera tillsynsmetoder även för de mindre betydande bankerna. Det är därför troligt att tillsynsmetoderna för de mindre bankerna blir mer lika de som tillämpas för de betydande bankerna. För mindre betydande banker kan en anpassning av tillsynen öka kostnaderna och riskera att bli oproportionerligt betungande.

Ökat avgiftsuttag

Förutsatt att finansieringen till Resolutionsfonden sker med existerande medel i Resolutionsreserven, medför ett svenskt deltagande inga merutgifter för bankerna på kort sikt. Om Resolutionsfonden i framtiden underskrider målnivån måste bankerna betala in nya bidrag. Detta gäller även om Resolutionsreserven underskrider målnivån.

Vid ett deltagande i bankunionen kommer svenska banker att betala tillsynsavgifter till ECB. En grov uppskattning är att svenska banker får betala i storleksordningen 200 miljoner kronor totalt per år till ECB utöver de avgifter de betalar till Finansinspektionen. Det ökade avgiftsuttaget kan bli kännbart för mindre banker. Erfarenheterna från deltagande medlemsstater är att de nationella tillsynsmyndigheterna, trots att ECB tagit över det direkta tillsynsansvaret för betydande banker, har behövt öka sin bemanning i en betydande

omfattning för att svara upp mot ECB:s ökade krav. Det innebär sannolikt att ytterligare resurser behöver tillföras banktillsynen inom Finansinspektionen vid ett deltagande. Banktillsynen inom Finansinspektionen kan behöva ökade resurser även om Sverige fortsatt står kvar utanför bankunionen, om Finansinspektionen anpassar sin tillsyn till ECB:s mer inträngande och resurskrävande tillsyn.

Inom bankunionen betalar alla banker och andra kreditinstitut administrativa avgifter till Resolutionsnämnden. Detta blir i så fall en ny avgift för svenska banker eftersom Riksgäldens verksamhet finansieras genom anslag. En grov uppskattning är att svenska banker och kreditinstitut skulle få betala i storleksordningen 40 miljoner kronor totalt per år till Resolutionsnämnden om Sverige deltar i bankunionen.

Effekter på kreditgivningen till företag och hushåll

Det är förenat med betydande osäkerhet att kvantifiera effekterna av ett deltagande i bankunionen på de svenska bankernas finansieringskostnader. På kort sikt och givet befintligt regelverk bedöms svenska banker få något lägre finansieringskostnader vid ett deltagande. På längre sikt bedöms finansieringskostnaderna – och därmed kreditgivningen till företag och hushåll – inte påverkas i någon större omfattning av ett deltagande. En bidragande orsak till det är den pågående harmoniseringen av regelverken inom EU, vilket gör att skillnader i regeltillämpning mellan Sverige och bankunionen minskar.

De långsiktiga effekterna på kreditgivningen av ett deltagande hänger i högre grad samman med kvaliteten på tillsynen, hur konkurrenssituationen för svenska banker kommer att utvecklas samt om det blir lättare eller svårare att upprätthålla finansiell stabilitet. Tidigare finanskriser har visat att banker försöker säkra sin överlevnad genom att minska kreditgivningen, i synnerhet till mer riskfyllda kunder med sämre betalningsförmåga (t.ex. mindre företag och hushåll med lägre inkomster).

Effekter på bankernas affärsmodeller

Banker kan komma att i viss utsträckning förändra affärsmodell och verksamhetsinriktning för att bättre svara upp mot de krav som Tillsynsnämnden och Resolutionsnämnden ställer. ECB lägger stor vikt vid tillsyn av bankernas styrnings- och ledningsformer. Finansinspektionen har i grunden en likartad ansats men ECB går i vissa avseenden längre, t.ex. genom att representanter för ECB deltar vid styrelsemöten. Oaktat vikten av att ha väl fungerande styrnings- och ledningsformer i en bank, ter sig ECB:s tillsyn på detta område som mycket detaljerad och inträngande.

Gränsöverskridande bankverksamhet

Det är ännu för tidigt att bedöma vilken påverkan bankunionen kan få på bankernas gränsöverskridande verksamhet i framtiden. Sedan bankunionen inrättades har det inte skett någon påtaglig återintegrering av bankmarknaderna inom euroområdet. Detsamma gäller gränsöverskridande fusioner och förvärv. Om något tycks det skett en åternationalisering; konsolideringen av euroområdets banker sker huvudsakligen inom landsgränserna.

En mer enhetlig tillsyn och tillämpning av det gemensamma regelverket kan över tid göra det mindre attraktivt för banker att lokalisera verksamhet utifrån hur tillsyn utförs och vilka krav som ställs. En mer inträngande tillsyn kan också bidra till att bankerna blir mer granskade, vilket minskar osäkerheten för en förvärvande bank. Ökad enhetlighet i tillsynen och en gemensam finansiering av resolution (och i förlängningen eventuellt insättningsgaranti) kan, slutligen, leda till att tillsyns- och resolutionsmyndigheter i värdländer blir mindre benägna att värna dotterbolag till internationella koncerner. Det kan möjliggöra för bankkoncerner att allokera kapital och likviditet mer effektivt, vilket i sin tur ökar avkastningen på etableringar i andra länder. Kapital- och likviditetshantering inom gränsöverskridande bankkoncerner påverkas därtill av hur det gemensamma regelverket utformas i dessa avseenden. Det bör också påpekas att bankers beslut om lokaliseringen av sin verksamhet påverkas av andra faktorer än bankreglering och -tillsyn. Flera av dessa områden (t.ex. skatter och insolvensrätt) är, än så länge, inte harmoniserade inom EU.

I den utsträckning bankunionen ger bättre förutsättningar för gränsöverskridande bankverksamhet kan svenska banker se affärsmöjligheter i konsolideringen av banker i euroländerna. Mer enhetlig tillsyn och tillämpning av krav inom bankunionen kan, om Sverige deltar, samtidigt göra det lättare för utländska investerare att analysera och jämföra svenska banker. Det kan vara en faktor som gör svenska banker mer attraktiva som förvärvsobjekt. Därutöver kan bättre villkor för gränsöverskridande bankverksamhet bidra till att svenska bankkoncerner ökar sin geografiska diversifiering, vilken är lägre än inom flera jämförbara europeiska bankkoncerner.

Makroekonomisk stabilitet

Gränsöverskridande bankverksamhet gör bankerna mindre beroende av ekonomiska förhållanden i den egna medlemsstaten. Bankunionen kan därmed bidra till ökad makroekonomisk riskdelning. Erfarenheterna från USA – som har en form av bankunion – stöder en sådan utveckling. Mer integrerade bankmarknader är således stabiliserande och kan bidra till att jämna ut företagens och hushållens inkomster. Riskdelning innebär samtidigt att störningar sprids lättare till banker i andra länder. Det är inte självklart att den långsiktiga nettoeffekten av dessa två rörelser är positiv för ett enskilt land som Sverige. Så länge banksystemen i flera deltagande medlemsstater uppvisar svagheter, kan det vara så att de negativa spridningseffekterna dominerar.

Sverige som finansiellt centrum

Bankunionen kan komma att ha en viss betydelse för var finansiell verksamhet lokaliseras i Europa. Nordea angav möjligheten att ingå i bankunionen som det huvudsakliga skälet för omlokaliseringen från Stockholm till Helsingfors. Genom att regler tillämpas mer enhetligt och tillsynen utformas utifrån en gemensam ansats, blir kopplingen till nationella reglerings- och tillsynsregimer mindre stark. Över tid bedöms dock effekterna på Sverige som finansiellt centrum av att stå kvar utanför bankunionen vara begränsade, så länge banktillsynen håller hög kvalitet och den ekonomiska politiken är ansvarsfull. Faktorer så som tillgången på välutbildad arbetskraft,

öppenhet i olika dimensioner, skattesystemets utformning samt politisk och legal stabilitet torde ha större betydelse för lokalisering av finansiell verksamhet.

Sveriges finansiella åtagande

Inom bankunionen bidrar alla banker ömsesidigt till Resolutionsfonden. Därmed får svenska banker (och deras kunder), vid ett deltagande, ett potentiellt finansiellt åtagande även för systemviktiga banker i andra deltagande medlemsstater. Belastningen på Resolutionsfonden torde under normala omständigheter bli begränsad. För att det ska bli aktuellt att använda Resolutionsfonden för förlustabsorbering eller återkapitalisering krävs att banken gjort betydande förluster och att ytterligare skuldnedskrivning inte bedöms vara möjlig. Tillgången till fondmedel för en enskild bank i resolution är också begränsad. Det är likväl sannolikt att det kommer att finnas banker i behov av finansiering från Resolutionsfonden. Svenska banker förefaller överlag vara mindre riskfyllda och ha en högre motståndskraft jämfört med banker inom bankunionen. Variationen mellan bankerna inom bankunionen är dock betydande. Mot den bakgrunden är sannolikheten att Resolutionsfonden behöver användas för att återkapitalisera en svensk bank lägre jämfört med banker inom bankunionen. Ett svenskt deltagande i bankunionen skulle därmed kunna innebära ett ökat finansiellt åtagande jämfört med om Sverige står utanför bankunionen.

Om en effektiv resolution av systemviktig, svensk bank förutsätter medel från Resolutionsfonden, kommer svenska banker inte bära den fulla kostnaden. Med andra ord kan det finansiella åtagandet för resolution av *svenska banker* bli mindre än om Sverige står kvar utanför bankunionen och samma kostnader påförs enbart det svenska bankkollektivet.

Ett deltagande i den riskdelning som Resolutionsfonden möjliggör har ett försäkringsvärde. Detta värde består i första hand av att variationen (och därmed osäkerheten) i de kostnader som kan uppstå i samband med resolution minskar. Därutöver kan det finnas ett försäkringsvärde i möjligheten att "försäkra bort" en stor finansiell risk som en stat inte har resurser att hantera. Den svenska Resolutionsreserven är större än Resolutionsfonden i relation till potenti-

ella resolutionskostnader för svenska banker. Därtill är svenska statens upplåningskapacitet för närvarande god. Det gör det möjligt för Riksgälden att, om Sverige fortsätter att stå utanför bankunionen, hantera även en allvarlig störning i det finansiella systemet. Även om riskdelning via Resolutionsfonden har ett försäkringsvärde för Sverige, kan dessa faktorer minska skälen att ingå i riskdelningen. Upplåningskapaciteten kan dock, i en stressad situation, vara lägre till följd av marknadsreaktioner som gör det svårt (eller mycket mer kostsamt) att låna upp nödvändiga medel.

Effekter på statens finanser

Ur statsfinansiell synvinkel är den mest påtagliga effekten av ett deltagande i bankunionen att ett belopp som i grova drag motsvarar svenska bankers andel av de totala garanterade insättningarna i de deltagande medlemsstaterna (inklusive Sverige) ska föras över från Resolutionsreserven till Resolutionsfonden. En approximation ger vid handen att 14–18 miljarder kronor ska föras över givet att ett nära samarbete inleds tidigast 2024. Det medför att statens lånebehov, och därmed statsskulden, ökar i motsvarande omfattning. Statens finansiella sparande påverkas däremot inte. Så länge det inte finns något gemensamt system för finansiering av insättningsgaranti inom bankunionen kommer svenska insättningsgarantifonden inte påverkas direkt av ett svenskt deltagande i bankunionen. Ett deltagande bedöms inte få några direkta effekter på Sveriges EU-avgift.

Ett deltagande i bankunionen kommer med stor sannolikhet innebära att även Finansinspektionens banktillsyn behöver tillföras resurser. Ett sådant resurstillskott är statsfinansiellt neutralt över tid eftersom bankerna får betala tillsynsavgifter som motsvarar Finansinspektionens anslag för tillsynsverksamheten. Riksgäldens resursbehov väntas inte påverkas i någon större omfattning av ett deltagande.

Finansiella stödprogram

Medlemsstater såväl med som utan euron som valuta har, utöver Resolutionsfonden, tillgång till finansiella stödmekanismer som kan användas för att återställa den finansiella stabiliteten i en djup kris. Ett deltagande i bankunionen påverkar vare sig Sveriges tillgång till

sådant stöd eller ställer krav på medverkan i stödprogram till krisdrabbade euroländer. Ett deltagande kan eventuellt skapa en politisk *förväntan* om att Sverige ska bidra till finansiella stödprogram, jämsides med ESM. Så länge ESM:s utlåningskapacitet är god, vilket den för närvarande är, är det inte särskilt sannolikt att euroländerna skulle vara intresserade av medverkan från deltagande medlemsstater som inte har euron som valuta. Det kommer under alla omständigheter vara upp till regering och riksdag att besluta om eventuell medverkan.

Sveriges internationella samarbete

Bankunionen och en fördjupning av EU:s ekonomisk-politiska samarbete

Euroländerna har en uttalad ambition att fördjupa sitt ekonomisk-politiska samarbete. Hur snabbt, hur djupt och i vilken riktning samarbetet kommer att utvecklas är det svårt att ha en uppfattning om. Med tanke på euroländernas ekonomiska inflytande inom EU, i synnerhet efter Storbritanniens förmodade utträde, kommer ett fördjupat samarbete inom valutaunionen sannolikt att påverka inriktningen på det ekonomisk-politiska samarbetet inom hela EU.

Ett deltagande i bankunionen kan signalera att Sverige är berett att ta ett gemensamt ansvar för den finansiella stabiliteten i bankunionen. Det skulle kunna ge Sverige bättre möjligheter att påverka inriktningen på gemensamma åtgärder för att säkra finansiell stabilitet, inte minst när det gäller EU:s finansmarknadslagstiftning. Sverige har ett begränsat inflytande över utvecklingen av eurosamarbetet även om Sverige, inom ramen för Finanspakten, deltar i diskussionerna om euroområdet övergripande arkitektur. Det informella inflytandet som Sverige ändå har påverkas framför allt av den samantagna inställningen till EU:s ekonomisk-politiska samarbete inom vilket bankunionen är en viktig del. Bankunionen är, avslutningsvis, inte direkt beroende av integrationssteg på de ekonomiska, finanspolitiska eller politiska områdena. Ett deltagande i bankunionen behöver därför inte vare sig förutsätta eller leda till ett deltagande i andra delar av euroländernas ekonomisk-politiska samarbete.

En utveckling, som även på kort sikt kan bli relevant för Sveriges relation till bankunionen, är att Sveriges möjligheter att påverka dagordningen för viktiga frågor som rör den ekonomiska politiken i EU

minskar i takt med att fler medlemsstater ansluter sig till euron (och därmed deltar i bankunionen). Särskilt tydlig är denna marginaliseringsrisk på finansmarknadsområdet, inte minst till följd av Storbritanniens avsikt att lämna EU. Det bör dock påpekas att skiljelinjen när det gäller utformningen av finansmarknadslagstiftning – eller den ekonomiska politiken inom EU mer generellt – inte nödvändigtvis går mellan euroländer och medlemsstater utanför euro-samarbetet.

Nordiskt-baltiskt myndighetssamarbete om tillsyn och krishantering

Det särskilda nordisk-baltiska samarbetet, som motiveras av den integrerade bankverksamheten i regionen, skulle troligen ändra karaktär om Sverige och Danmark deltar i bankunionen; skillnaderna mellan de två länder som inte är EU-medlemmar – Island och Norge – och övriga länder skulle öka. Norden-Baltikum kommer fortsatt vara av stor betydelse för svensk banksektor och därmed för finansiell stabilitet i Sverige. Om Sverige skulle stå kvar utanför bankunionen erbjuder detta samarbete även framöver en väl fungerande struktur för samverkan kring tillsyn och krishantering i regionen. Ett danskt deltagande i bankunionen skulle sannolikt innebära en förskjutning av inflytandet över samarbetets framtida utformning till förmån för bankunionsorganen.

Multilateralt ekonomiskt och finansiellt samarbete

Sverige är för närvarande representerat (genom Riksbanken och Finansinspektionen) i Baselkommittén och deltar i arbetet i Financial Stability Board (FSB) – de två globala standardsättande organen på bankområdet. Ett deltagande i bankunionen bedöms inte få någon större betydelse för Sveriges representation och inflytande i dessa organ. På längre sikt är det inte uteslutet att de deltagande medlemsstaterna i större utsträckning samordnar sina positioner när det gäller utvecklingen av globala standarder för tillsyn och krishantering av banker. Någon gemensam representation, t.ex. genom ECB, förefaller inte sannolik. Sveriges representation och inflytande i Baselkommittén avgörs i första hand av andra faktorer än ett delta-

gande i bankunionen; Sveriges ekonomiska betydelse är visserligen liten i ett globalt perspektiv men den svenska finanssektorn är betydelsefull för hela den nordisk-baltiska regionen. Vad gäller IMF finns det ingen uppenbar konsekvens av att Sverige deltar i bankunionen eller inte. Det är inte sannolikt att det kontroversiella förslaget om en gemensam EU-representationen i IMF:s exekutivstyrelse blir verklighet.

Särskilda överväganden

Ställningstagandet till ett eventuellt deltagande i bankunionen förutsätter en sammanvägning av en rad – i flera fall osäkra –konsekvenser av att delta. Det är viktigt att sammanvägningen görs utifrån ett helhetsperspektiv. Utredningen anser att det finns ett antal särskilt viktiga aspekter att överväga:

- **Svensk banksektors utveckling och betydelse för näringslivet en viktig utgångspunkt.** Med hänsyn till den inre marknadens betydelse för svensk ekonomi och levnadsstandard liksom för Europasamarbetet i dess helhet, är integration av de finansiella marknaderna inom EU rimligen en viktig utgångspunkt för de överväganden som Sverige behöver göra. Om stor vikt läggs vid internationalisering av den svenska bankmarknaden, blir det viktigare att säkerställa tillräckliga verktyg och resurser för att hantera potentiella stabilitetskonsekvenser av ett mer internationiserat banksystem.
- **Svensk ekonomi och finanssektor är nära sammankopplade med euroområdet, i synnerhet Finland och Baltikum.** Ett deltagande kan öka svenska myndigheters insyn i stabilitetsrisker inom euroområdet och möjligheterna att påverka utformningen av åtgärder för att hantera dessa risker.
- **Ett deltagande bedöms inte ha uppenbara stabilitetskonsekvenser under normala omständigheter.** Så länge bankkriser är mer isolerade företeelser utan stora spridningseffekter, bedöms ett deltagande inte påverka förutsättningarna för god tillsyn och effektiv krishantering av svenska banker på något avgörande sätt. Svenska myndigheter kommer, trots allt, ha en viss flexibilitet att utforma tillsyn och krav om Sverige står kvar utanför. Samtidigt

finns det tydliga fördelar med ett deltagande, inte minst när det gäller de resurser som bankunionsorganen förfogar över och möjligheterna till bättre genomlysning av bankerna.

- **Konsekvenser av ett deltagande bör även bedömas ur ett systemkrisperspektiv.** Risken att det uppstår en målkonflikt mellan finansiell stabilitet i Sverige och inom bankunionen som helhet ökar i en systemkris. Utredningen pekar därför på några aspekter som är särskilt viktiga att beakta ur ett systemkrisperspektiv: förutsättningarna för likvärdiga villkor i beslutsfattandet (t.ex. i ECB-rådet), effektiviteten i beslutsfattandet i samband med resolution samt risken att krishantering politiseras och vilket inflytande Sverige har – och vill ha – i ett sådant läge.
- **Den politiska legitimiteten i Sverige.** Ett deltagande innebär att ett stort ansvar för tillsyn och krishantering av svenska banker anförtros åt bankunionsorganen. Bankunionens mekanismer för ansvarsutkrävande bör därför särskilt värderas.
- **Svenskt inflytande och risken för marginalisering.** Det finns en marginaliseringsrisk för medlemsstater som står utanför valuta-samarbetet, i synnerhet i ljuset av Storbritanniens avsikt att lämna EU. Mot den bakgrunden bör Sveriges möjligheter att påverka inriktningen på den ekonomiska politiken inom EU ges vikt när för- och nackdelar med ett deltagande ska vägas samman.
- **Nya sårbarheter i det finansiella systemet.** Risker kopplade till nya sårbarheter, t.ex. i form av cybersäkerhethot och klimatrelaterade risker, kan kräva nya angreppssätt. Hur nya sårbarheter kan upptäckas och hanteras mest effektivt bör därför beaktas.

Tidpunkten för ett ställningstagande. Kvarvarande bankrisiker inom euroområdet och Storbritanniens avsikt att lämna EU är två osäkerhetsfaktorer som, i kombination med osäkerheten om bankunionens slutliga utformning, är argument för att skjuta ställningstagandet på framtiden. Ett annat skäl att skjuta upp ställningstagandet kan vara att eventuella negativa konsekvenser av att stå kvar utanför bankunionen tydliggörs. Ett par argument talar emellertid *emot* att senarelägga ställningstagandet. För det första är det svårt att bestämma en specifik tidpunkt vid vilken bankunionen ska anses vara fullbordad. För det andra finns det sannolikt ett större utrymme

att åstadkomma arrangemang för att göra villkoren för deltagande mer lika de villkor medlemsstater som har euron som valuta åtnjuter om ett deltagande sker i närtid

Summary

Remit of the inquiry

The remit of the inquiry has been to make a comprehensive analysis of the implications of the potential participation of Sweden in the European banking union. This report sets out the advantages, disadvantages and the risks that are associated with participating in or remaining outside that the inquiry has identified and analysed. The starting point for the inquiry is that Sweden does not have the euro as its currency. In that light, the inquiry has assessed the possibilities for Sweden to participate in the banking union on terms equivalent to euro area Member States. The inquiry has based its analyses on developments and experiences of the banking union so far. The banking union has only been operational for five years. Thus qualified assumptions about future developments in both the EU and Sweden have been required.

The banking union – single supervision and resolution of banks

In the first place, the banking union is a structure – an institutional framework – for organising supervision and crisis management of banks in the euro area. The supervision and crisis management of banks in the EU is based on an extensive regulatory framework – the ‘single rulebook’ – that is common to all Member States, irrespective of whether or not they participate in the banking union. The banking union itself consists of the Single Supervisory Mechanism and the Single Resolution Mechanism, including the Single Resolution Fund. A potential third part of the banking union – a jointly financed deposit guarantee scheme – remains subject to political deliberations.

The banking union currently consists of the 19 Member States that have the euro as their currency. Bulgaria and Croatia have submitted formal applications to participate in the banking union as a step towards adoption of the euro. Even though the banking union from the outset consists of the euro area Member States, Member States – like Sweden and Denmark – that do not have the euro as their currency can participate through what is called ‘close cooperation’. One motive for having that possibility is to ensure that the internal market for financial services is not fragmented as a result of differences in the application of the single rulebook.

Supervisory Mechanism

The banking union’s structure for common supervision is called the Single Supervisory Mechanism (SSM). It consists of a supervisory board (the Supervisory Board), an organisationally free-standing part of the ECB, and the national supervisory authorities of the participating Member States. The Single Supervisory Mechanism covers all banks, other credit institutions and certain groups of companies that include banking companies in the banking union.¹ The ECB is responsible for all supervision in the banking union but performs the supervisory tasks in cooperation with national competent authorities.

The ECB and the Supervisory Board apply the regulatory framework for capital adequacy in the day-to-day supervision of banks. The ECB performs direct supervision of large banks (called ‘significant banks’), while national competent authorities perform the supervision of other banks (called ‘less significant banks’). The ECB has to ensure consistent application of the single rulebook in the banking union and follow guidelines from the European Banking Authority (EBA), but also applies national law where required. The supervisory tasks include ‘fit and proper’ assessments, granting and withdrawing authorisations of banks and ensuring that banks have adequate capital and liquidity coverage. In the banking union the main responsibility for macro-prudential supervision, which is aimed at risks in the financial system as a whole, is located at national

¹ The inquiry uses the term ‘banks’ as a collective name for all companies covered by the banking union legislative acts. Banks are also covered by the single rulebook.

level. However, the ECB has some supplementary responsibility regarding macro-prudential tools harmonised at EU level; i.e. the macro-prudential requirements designed as capital requirements (and therefore not amortisation requirements, for instance).

The Supervisory Board consists of a chair, a vice-chair, four other members from the ECB and members from each national supervisory authority of Member States participating in the banking union irrespective of whether or not they have the euro as their currency. The Single Supervisory Mechanism is designed to clearly separate monetary policy and supervision of banks. For that reason, the Supervisory Board has a significant degree of independence in the ECB. However, it is the Governing Council of the ECB, as the highest decision-making body in the ECB, that has the final say in supervisory matters. The Governing Council consists of the members of the Executive Board of the ECB and the governors of the national central banks of the euro area Member States. The governors of central banks of Member States that do not have the euro as their currency do not participate in the meetings of the Governing Council. The Governing Council takes supervisory decisions through a procedure that enables the Governing Council to object to a draft decision from the Supervisory Board. If the Governing Council does not object, the decision is adopted. As yet, the Governing Council has never made use of this possibility. So far, the Governing Council has handled decisions in supervisory matters through a written procedure. Around 2 000 supervisory decisions have been taken each year. Only a few physical meetings have been held, mainly about thematic issues.

Single Resolution Mechanism

The Single Resolution Mechanism (SRM) is the banking union's structure for crisis management, more specifically 'resolution', of banks. The Single Resolution Mechanism consists of the Single Resolution Board (SRB) and the national resolution authorities of participating Member States. The Single Resolution Board also administers a common fund for financing resolution measures, the Single Resolution Fund (SRF).

The Single Resolution Board is, together with national resolution authorities, to apply the single rulebook regarding crisis manage-

ment (the Bank Recovery and Resolution Directive, BRRD), in particular resolution of banks, in the banking union. The Single Resolution Board is to ensure the uniform enforcement of the rulebook but also apply national law. The main tasks of the Single Resolution Board include preparing and adopting resolution plans, deciding minimum requirements for own funds and eligible liabilities, deciding on resolution and applying the ‘resolution tools’.

The Single Resolution Board prepares and makes decisions on resolution for the banks that come under the direct supervision the ECB (i.e. the significant banks) and for some smaller banks that have significant cross-border activities. The national resolution authorities have corresponding tasks for other banks (i.e. the less significant banks). But it is the national resolution authorities that carry out resolution for all banks.

The day-to-day work of the Single Resolution Board takes place in its *Executive Session*. This consists of a chair, a vice-chair and four board members who are all full-time employees of the Single Resolution Board. In addition, the national resolution authority(-ies) affected also take part. Its *Plenary Session* makes decisions on general strategic matters, the budget of the Single Resolution Board and, in certain cases, the use of the Single Resolution Fund. The Plenary Session consists of the members of the Executive Session plus the national resolution authorities of all participating Member States. A decision on the resolution of a bank requires an approval by the Commission and, in certain cases, the Council of the European Union (the Ecofin Council).

Single Resolution Fund

Under the EU’s regulatory framework for resolution the bank’s shareholders and creditors – not taxpayers – are responsible for providing financing if the bank is, for example, in need of more capital. Like the Swedish Resolution Reserve, the purpose of the Single Resolution Fund of the banking union is to cover temporary funding needs that may arise in more serious situations where this is not possible or sufficient. The Single Resolution Fund consists of ‘ex-ante contributions’ from the banks of each participating Member State, which correspond to the resolution fees that Swedish banks pay to

the Resolution Reserve. In 2024 the Fund is to be fully developed and then also fully mutualised. The target level is expected to correspond to roughly 60 billion euro (approx. 650 billion kronor). By 2024 the Single Resolution Fund will be supplemented by a backstop administered by the European Stability Mechanism (ESM). The backstop can be activated if the Resolution Fund lacks enough financial means and is to correspond to the size of the Single Resolution Fund. As regards the euro area Member States, the backstop is to be provided by the ESM in the form of a credit line to the Single Resolution Board. Participating Member States that do not have the euro as their currency provide parallel credit lines to the Single Resolution Board. The backstop can be used for the same purposes as the Single Resolution Fund may be used for.

Close cooperation and Swedish participation

The banking union is compulsory for euro area Member States. However, Member States that do not have the euro as their currency may participate by establishing what is called ‘close cooperation’ with the ECB. When close cooperation is established, the Member State participates in the banking union with, in principle, the same rights and obligations as the other participating Member States. A Member State that enters into close cooperation has the same access to the Single Resolution Fund and the backstop as the other Member States. When close cooperation begins, the Member State must pay the Single Resolution Fund a sum of the same size as if the Member State had been a participating Member State from the outset.

It is possible for Member States participating through close cooperation to leave the banking union at any time after three years. This safeguard mechanism also includes possibilities of objecting to decisions or draft decisions in supervisory matters. If the close cooperation is ended, the Member State has the right to recover the funds paid into the Single Resolution Fund less any costs for resolution regarding a bank that has authorisation in the Member State that is ending close cooperation.

Prerequisites for participation of Sweden

Participation of Sweden in the banking union does not require any transfer of competence to the EU since Sweden has already ratified the Treaties that include the competence to legislate and adopt decisions on supervision and resolution. Therefore, participation does not require any amendments to the Instrument of Government or the Accession Act. However, a new law would need to clarify the division of responsibilities between the EU bodies in the banking union and Swedish authorities.

Background to and reasons for the banking union

The establishment of the banking union must be viewed against the background of the acute economic crisis in the euro area in 2010–2012, often called the euro crisis, during which the banking system of the euro area Member States was of great importance. Capital flows in the EU internal market were only fully deregulated in the 1990s and then the euro was introduced in 1999; this was followed by the development of considerable imbalances in the euro area. Ultimately the euro crisis came to be a question of confidence in the common currency. The banking union and other proposals for a deepening of the Economic and Monetary Union (EMU) were intended to re-establish and strengthen confidence in the common currency thereby preventing its break-up.

The global financial crisis that preceded the euro crisis exposed deficiencies in bank supervision in many countries and made clear that there were no appropriate arrangements for managing banks in crisis. Until then, the state had in most cases (including Sweden in the early 1990s) taken over non-performing loans, injected capital and, in some cases, nationalised banks. After the financial crisis the EU took a number of measures to strengthen both regulatory frameworks and the forms for supervision and crisis management of banks. In addition, cooperation between supervisory authorities increased in the EU as well as globally. Questions concerning coordination and harmonisation of, for instance, supervisory requirements in the EU had already been raised in the 1960s but had, thus far, often encountered political resistance.

The banking union was also intended to safeguard and deepen the EU internal market for financial services. When rules are applied in a similar way by joint bodies in the banking union, this creates better conditions for competition on equal terms, a 'level-playing field' for banks. In the longer term the banking union can be expected to play a greater role for strengthening the internal market.

Possibilities of participation on equivalent terms

Single Supervisory Mechanism

Finansinspektionen would participate in the Supervisory Board on the same terms as the national supervisory authorities of the participating Member States that have the euro as their currency. But account needs to be taken of the fact that the Governing Council is the ECB's highest decision-making body in supervisory matters. Since Sweden has not introduced the euro, the Governor of the Riksbank is not a member of the Governing Council and therefore has no vote. This means that Sweden is not able to participate in the Single Supervisory Mechanism on the same terms as euro area Member States.

There are factors that may offset the absence of equal terms to some extent. For instance, it is reasonable to believe the Governing Council will invite representatives of Swedish authorities to participate when the Governing Council has physical meetings in supervisory matters. Members of the Governing Council are not allowed to take account of special national considerations; they may not take any instructions from others, such as the government of their home country. In addition, voting is by simple majority and a system of rotation of voting rights means that there are always four members from central banks of euro area Member States that do not have voting rights.

It is not clear how active the ECB Governing Council will be in supervisory matters in a long-term perspective. So far, they have never objected to a draft decision from the Supervisory Board. This does not guarantee that the Governing Council will not object to proposals from the Supervisory Board. It is not possible to rule out cases where objections may be of importance for financial stability in Sweden. The safeguard mechanism enables Sweden to leave the banking union, as a last resort, after participating for three years. The very existence of the mechanism may have a restraining effect on any

negative discrimination of Member States that do not have the euro as their currency; an exit of a Member State from the banking union could be seen as a loss of credibility for the banking union as such. This does not mean that the political (and possibly also economic) costs for Sweden of leaving the banking union are negligible.

In summary, there are factors that reduce the potential negative consequences of it not being possible for Sweden to participate on the same terms as euro area Member States. In this respect, *prerequisites* exist for Sweden to participate on equivalent terms. However, it is not possible to determine on objective grounds whether the countervailing factors, including the safeguard mechanism, are *sufficient* to enable Sweden to participate on equivalent terms. Ultimately, this should be a political judgment. Another important consideration is the confidence in the ECB's view of its responsibility to consider the uniformity and integrity of the internal market in its supervisory role. Nonetheless, a decision needs to weigh in the risk of negative discrimination, and the consequences of this.

Single Resolution Mechanism

It is the Single Resolution Board that makes decisions in resolution matters regarding significant banks. National resolution authorities are represented in its Executive Session (extended format) when the decision relates to resolution of a bank or part of a banking group established in the Member State. The Board seeks an agreement by consensus on its decision. If this is not possible, the Single Resolution Board can adopt a decision that goes against a National Resolution Authority. This applies both to euro area Member States and to Member States that do not have the euro as their currency. The national resolution authorities of Member States participate in the Plenary Session of the Single Resolution Board. This means that the Swedish National Debt Office would participate in decision-making in the Single Resolution Board on the same terms as other national resolution authorities.

Where required, for example in the case of withdrawals from the Resolution Fund, the Ecofin Council may approve or object to draft decisions. When these decisions are adopted, the ministers of finance of all participating Member States can attend, receive infor-

mation and, when needed, vote. Decisions are then adopted by simple majority. As regards the use of the backstop, the euro area Member States and the Member States that do not have the euro as their currency have agreed to forms of cooperation on what is deemed to be on equivalent terms. Only euro area Member States can be members of the ESM, but the same terms apply to Member States without the euro as their currency concerning, for example, loan conditions, disbursements and access to information as apply to euro area Member States.

EU legislation in the area of banking and financial services

Irrespective of whether or not Sweden participates in the banking union, representatives of the Swedish Government will participate in negotiations on EU legislation in the area of banking and financial services (and banking union regulations) and in preparatory bodies. Even if Sweden can refer to its formal influence in negotiations about directives and regulations, it may be more difficult, in practice, for a Member State that does not participate in the banking union to make its voice heard. There is, in general, a risk that Member States that choose to remain outside areas of cooperation in the EU become marginalised in negotiations. This is especially the case if a Member State wishes to achieve an exemption from the rules. The Member States that currently participate in the banking union make up a qualified majority in the Council. This means that if they agree to adopt a decision, it is already very difficult, at present, for the other Member States to prevent the decision from being adopted.

Discussions about the development of the banking union

When it comes to strategic and general discussions about the development of the banking union, the euro group and the euro summit play an important role, even though they are not formal decision-making bodies. As a general rule, Member States that do not have the euro as their currency have participated in these meetings when the banking union has been discussed. In contrast, the possibility of achieving equivalent terms for participation in the euro group and the euro summits in discussions about the future of the banking un-

ion is limited for a Member State that does not have the euro as its currency, irrespective of participation in the banking union. In recent years issues related to the banking union have often been discussed in the European Council instead of at the euro summit. To the extent that this practice continues, Sweden would have just as much formal influence irrespective of whether or not Sweden participates in the banking union. It is, however, difficult to foresee how the president of, respectively, the European Council and the euro summit (who have been the same person up to now) will plan the agenda of these two forms of meetings in the future.

Supervision

Supervisory approach and day-to-day supervision

The supervisory approach and the methods used by Finansinspektionen and the ECB are the same in all essential respects even though there are certain differences. The ECB is uniquely placed to assemble the resources needed to understand and examine large banks with complex business models. In addition to having access to more resources, the ECB also has access to the experience and knowledge held by national supervisory authorities. This can facilitate the development of new methods or systems for comparisons of banks. From that perspective, participation in the banking union provides both greater possibilities of developing skills and greater understanding of stability risks in the banking union banking systems that may be of importance for financial stability in Sweden as well as stability risks in the Swedish banking system.

Access to large, common resources can also provide better conditions for identifying and handling risks that arise as a result of new vulnerabilities (e.g. cybersecurity threats or climate-related risks). At the same time, national supervision of these risks may enable more flexible ways of working and more efficient cooperation with other relevant authorities (e.g. law enforcement authorities).

In some respects, Swedish participation in the banking union would result in more intrusive supervision of Swedish banks. There is, at the same time, a risk, at least in the short term, that supervision in the banking union will become too uniform as a result of the Supervisory Board's efforts to ensure consistent supervision and re-

move options and national discretions. There is also a risk of operational inefficiencies in an organisation as large as the ECB. Furthermore, one disadvantage of participation in the banking union is that micro-prudential supervision of significant Swedish banks will be separated from the other financial supervision that Finansinspektionen is responsible for. There are, for instance, synergies between micro-prudential supervision and macro-prudential supervision, between stability-centred micro-prudential supervision and consumer supervision and between bank supervision and supervision of other parts of the financial sector (e.g. securities market supervision and insurance supervision). How serious the consequences of this separation will depend on Finansinspektionen's access to information and the possibility to share that information with other departments.

The fact that the Joint Supervisory Teams are led by senior staff members (from the ECB) who come from Member States other than those where the banks are established may bring different perspectives on risks in national banking systems. One potential initial challenge when supervision is performed by staff members who are not as familiar with specific risks in banking systems is that supervisory decisions may be based on incomplete information. However, the Supervisory Teams, which would include personnel from Finansinspektionen, are expected to acquire the necessary knowledge of Swedish banks.

The ECB is not responsible for ensuring that banks comply with the EU's regulatory framework on money laundering. For that reason, participation in the banking union is deemed to not to have any direct consequences for the money laundering supervision carried out by Finansinspektionen. The ECB does however consider, in its day-to-day supervision, risks that may have links to money laundering. Participation in the banking union thus means that the supervision of significant Swedish banks over time also will include these risks. It is not likely that the ECB will be given explicit authority to conduct money laundering supervision in the EU in the future.

Capital and liquidity requirements

The application of capital requirements by Finansinspektionen and by the ECB is based on the same regulatory framework. The methods for assessing banks' overall risk levels are similar and follow detailed guidelines from the EBA. There are certain differences in the application of the bank-specific capital requirements, 'pillar 2 requirements'. These differences are not considered so significant that Swedish participation in the banking union would entail material changes in total capital requirements for banks headquartered in Sweden. It is, moreover, likely that the possibilities of applying national requirements will decrease over time since capital adequacy regulation is increasingly being harmonised. Another difference is that Finansinspektionen, unlike the ECB, publishes banks' capital requirements, which increases predictability.

Finansinspektionen and the ECB use the same guidelines for calculating banks' needs of liquidity coverage. In this respect, participation in the banking union is probably not of decisive importance. At present Finansinspektionen has a separate liquidity requirement in Swedish kronor as well as separate liquidity requirements in euros and US dollars. The ECB has not published any corresponding requirements, so it is difficult to assess how the ECB's stance on such requirements.

Macro-prudential supervision requirements

If Sweden participates in the banking union, Finansinspektionen would continue to be responsible for macro-prudential supervision. However, the ECB would have a supplementary responsibility for harmonised macro-prudential tools; i.e. requirements designed as capital requirements (and therefore not amortisation requirements, for instance). The ECB cannot stop the use of macro-prudential tools. The starting point is, however, that changes in the harmonised tools have to be made in joint agreement between the ECB and the national macroprudential supervisory authority. Moreover, the ECB has the authority to apply higher macroprudential requirements and thereby reduce the risk that individual Member States do not take sufficient action against systemic risks. In the event of Swedish participation in the banking union, the ECB's influence would probably be significant. If the ECB were to oppose Finansinspektionen's assessment, it would

be difficult to implement the change in practice. In other words, there is a risk that banking union participation would restrict the discretion in the application of macro-prudential tools to some extent. Sweden applies higher buffer requirements than participating Member States, which currently reduces the importance of the ECB's authority to set higher requirements. Finally, it is not certain how active the ECB will be in the design of macro-prudential requirements; no formal decisions about the application of macro-prudential requirements have been made as yet.

Resolution

The Single Resolution Board has been operational since 2015 and has handled few banks in crisis, one of which has been placed in resolution. Against that background, it is uncertain to what extent the conditions for efficient resolution of Swedish banks would change in the event of participation compared with remaining outside. As is the case with the Single Supervisory Mechanism, the size and scope of the Single Resolution Mechanism is likely to entail better possibilities for development of skills. For the Single Resolution Board this means, not least, an advantage (over time) in the form of more practical experience of resolution cases than a national authority can get.

The Bank Recovery and Resolution Directive is common to the whole of the EU and therefore also applies in the banking union. This means that the fundamental conditions for efficient resolution of banks are similar in Sweden and in the banking union. As in the area of supervision, the regulatory framework for resolution is moving in the direction of greater harmonisation. All the indications are thus that the differences in regulatory application between the Swedish National Debt Office and the Single Resolution Board will decrease over time. Irrespective of whether Sweden participates in the banking union or remains outside, there are other EU rules that restrict national discretion as regards crisis management, not least the State aid rules.

Assessment of which banks will be resolved

It is a starting point of both the Swedish National Debt Office and the Single Resolution Board that only systemically important banks are placed in resolution. In that respect Swedish participation is not likely to affect which Swedish banks will be put in resolution or wound up through bankruptcy or liquidation. There ought to be good prospects of consensus between the Swedish National Debt Office and the Single Resolution Board about whether the conditions for resolution have been met. Nor should there be a clear risk of conflicting objectives regarding, on the one hand, financial stability in Sweden and, on the other, what benefits stability in the banking union or the internal market. It is, as yet, uncertain how the Single Resolution Board weighs financial stability in individual Member States against financial stability in the banking union as a whole. Representatives of Swedish authorities will be involved in producing draft decisions of the Supervisory Board if a Swedish bank is to be declared to have failed or is close to failing and will be present when decisions relating to resolution of a Swedish bank are discussed and adopted. Moreover, the Commission has to approve the assessment of whether resolution is in the public interest.

Inter-authority cooperation and decision-making

It is difficult to see any particular obstacles to well-functioning cooperation between the Single Resolution Board and the Swedish National Debt Office if Sweden participates in the banking union. The Single Resolution Board applies a special procedure for approval of a 'resolution scheme'. The procedure is designed to take account of two facts. First, a decision on how to implement resolution must be made quickly, preferably within 48 hours. Second, the decision must be adopted by an EU institution. This is because resolution decisions both include an assessment of whether resolution is in the public interest and potentially can involve a need to make use of the Single Resolution Fund. In the latter case it is the Ecofin Council that makes the final decision. The procedure for adopting the resolution scheme within the Single Resolution Mechanism has not been tested to any great extent. For that reason, it is, as yet, next to impossible to evaluate the efficiency of this decision-making, especially in a

crisis situation. It can, however, be noted that there is a high number of actors involved in decision-making at EU level, with the Ecofin Council as one example.

Choice of resolution tools

Participation of Sweden in the banking union is not expected to result in any significant changes in terms of which resolution tools will be applied. Both the Swedish National Debt Office and the Single Resolution Board have indicated that bail-in will be their main resolution tool. The Single Resolution Board cannot apply the ‘government stabilisation tools’ since the decision to use the tools must be adopted by the government or a government ministry and since it is the Member State itself that is responsible for funding. It should be stressed that these tools are to be seen as a last resort in a highly exceptional crisis. The starting point is that they will, in principle, not be used.

Cross-border resolution

Resolution colleges

‘Resolution colleges’ are set up for banking groups with cross-border banking activity. The role of these colleges includes exchanging information and agreeing how to carry out the resolution of such a bank. The Swedish National Debt Office leads the work of the resolution colleges for the three largest Swedish banking groups. Finansinspektionen and the Ministry of Finance are also members of these colleges. No resolution colleges are set up for cross-border groups that solely have activities in the banking union. In the case of participation, the colleges for Swedish banking groups with activities outside the banking union will be led by the Single Resolution Board and the Swedish National Debt Office will be an observer. In other words, the Swedish National Debt Office’s direct influence on and control of the decisions about how to handle Swedish banking groups with cross-border activities outside the banking union in resolution will decrease with participation compared with if Sweden stays outside. However, the Swedish National Debt Office will par-

ticipate in the work done in the 'internal resolution teams' within the Single Resolution Mechanism. These teams are responsible for resolution preparations if a resolution college is not required.

Implementing resolution of a cross-border banking group

It is likely that the resolution of a Swedish cross-border banking group will be implemented with the same starting points in the Single Resolution Mechanism as if the Swedish National Debt Office had implemented the resolution. The prospects for the efficient resolution of a cross-border group may be better in some respects within the Single Resolution Mechanism. For instance, the financial burden sharing arrangements between Member States will have been addressed in advance when the Single Resolution Fund is fully mutualised as of 2024. This provides better prospects for taking decisions rapidly. There are, however, certain other aspects that make the procedure more complex in the Single Resolution Mechanism. When decisions are made about resolution of a cross-border group, situations can arise in which the Commission and the Single Resolution Board reach different conclusions, e.g. as to whether resolution is in the public interest. Nor is it possible to rule out the existence of different interests in the Ecofin Council regarding how to finance resolution. This may lead to the decision-making procedure not being followed as intended and that the resolution decision (and therefore also its implementation) takes longer. This can be problematic if there is instability on financial markets.

Bail-in requirements

The big difference, under current regulations, between how the Swedish National Debt Office and the Single Resolution Board have designed the requirements for bail-inable liabilities (the 'MREL requirements') is that the Debt Office applies higher requirements for subordination. All else equal, this facilitates write-down and conversion of debt in purely practical terms in Swedish banks and makes Swedish banks more resolvable in this respect than corresponding banks in the banking union. The consequences of participation of Sweden depend on how the revised capital adequacy and bank recov-

ery and resolution rules (the banking package), which are currently being implemented in Member States, are designed. The new rules are to be implemented in national law no later than December 2020. It remains to be seen what impact the regulation will have but the design and application of the MREL-requirements will most likely differ less between Member States going forward.

Accountability

In terms solely of the number of mechanisms, the banking union provides for more possibilities for political accountability regarding supervision and resolution decisions than there are in Sweden. However, the accountability mechanisms in the banking union consist mainly of access to information and possibilities for politicians (also in national parliaments) to ask questions to representatives from the banking union bodies. The legal framework of the banking union provides banks and private individuals with good means of access to justice. The possibility to institute proceedings directly to the Court of Justice of the European Union in certain cases and obtaining access to the ECB's Administrative Board of Review ought to increase the predictability of decision-making and save time compared to corresponding possibilities in Sweden outside the banking union.

Participation of Sweden would most likely mean that individuals who take part in the meetings of the Supervisory Board or the Single Resolution Board (director-general or corresponding senior manager from Finansinspektionen and the Swedish National Debt Office), need to meet stricter requirements when moving to a new post compared with their assignment at the Swedish authority. Participation does not necessitate amendments of the Swedish legislation concerning conflicts of interest.

Financial safety net

The establishment of the banking union means that part of the financial safety net – financing in the event of resolution – is common to the participating Member States. The third part of the banking union – a jointly financed guarantee scheme – is still not in place, and its political future is at present unclear. The banking union also

includes the application of the parts of the regulatory framework for bank recovery and resolution that deal with liquidity assistance. However, the possibilities for central banks to provide liquidity assistance to (solvent) banks are not part of the regulatory framework of the banking union.

Resolution financing

Since the areas of use, financing and other conditions of the Single Resolution Fund and the Swedish Resolution Reserve are governed by the same rules, there are no decisive differences regarding the financing of resolution. The starting point is that money from resolution funds will only be used in exceptional cases and for a limited period. Nonetheless, there are a number of differences regarding the design of resolution financing in Sweden and in the Single Resolution Mechanism.

Fund size

Participation in the banking union significantly increases the potential capacity for financing loss absorption or recapitalisation of large Swedish banks. Provided that the Single Resolution Fund is not placed under great strain, this provides better conditions for efficient bank recovery and resolution in Sweden. However, the starting point is that loss absorption and recapitalisation should be handled using the banks' internal buffers, i.e. as bail-ins. Any drawings from the Single Resolution Fund are financed by all banks, irrespective of which Member State they are established in. If the Single Resolution Fund nevertheless needs to be used, Swedish banks will share the cost of restoring the Single Resolution Fund to its target level with all the banks in the banking union, i.e. with a much larger number of banks than they do if the Swedish Resolution Reserve needs to be replenished. In times of financial instability, it can be of importance that banks are not charged excessive fees, as their repayment capacity may be under strain.

Estimates indicate that, in combination with the backstop, the Single Resolution Fund will be sufficient even in a very serious systemic crisis. Nevertheless, a very exceptional situation may arise in

which not even full use of the backstop is sufficient to deal with recapitalisation needs. In such a situation, access to the Single Resolution Fund may be rationed and a greater financial burden may fall on Member States. In that case, efficient crisis management is likely to be predicated on the Swedish state still having good borrowing capacity.

Account or fund?

One advantage of the Single Resolution Fund being an actual fund is that it may create greater certainty that money is immediately available. In this respect, a fund can be seen as a way of reducing the harmful co-dependence between government finances and the banking system in a crisis. The Resolution Reserve is instead an account at the Swedish National Debt Office, and this means that if withdrawals need to be made from the Resolution Reserve, the Swedish state has to borrow money. The question is however whether the design of the financing arrangement is the best way to reduce this co-dependence; the size and degree of mutuality of the financing arrangements are likely to be of greater importance. Moreover, Sweden's government debt level is currently low, which decreases the risk of negative co-dependence between banks and government finances in a banking crisis. The fact that participation in the banking union means that the ex-ante contributions paid in by Swedish banks are managed in a fund instead of in an account ought, in an overall assessment, not to be of great importance for the possibilities of efficient crisis management Swedish banks.

Flexibility in the application of certain rules

Some of the rules of the Bank Recovery and Resolution Directive have been implemented in Swedish law with a view to provide flexibility in the Debt Office's managing of Swedish banks in resolution. In some respects, this flexibility will decrease in the event of Swedish participation in the banking union. Participation would probably mean restrictions on the possibility of using the deposit guarantee scheme in resolution. It is, however, difficult to assess the importance of this. In addition, the alternative basis for calculating

write-downs necessary to access the resolution fund will not be applied by the Resolution Board. The practical importance this will have is expected to be limited.

Liquidity assistance

The establishment of the banking union does not affect the Riksbank's possibilities of providing liquidity assistance for monetary policy reasons. However, if a central bank in the banking union wishes to provide general liquidity assistance, with the express purpose of promoting financial stability, this is likely to be a matter that the ECB can have views on, in its role as a *supervisory authority*. Even if participation in the banking union does not change the Riksbank's responsibility in relation to Swedish banks when it comes to providing liquidity, greater coordination will probably be required with the ECB, the Supervisory Board and the Single Resolution Board.

Participation of Sweden in the banking union does not affect the legal possibilities of providing liquidity assistance to solvent banks within the framework of precautionary government support. However, if Sweden participates, it is the ECB, and not Finansinspektionen, that assesses whether it is possible to provide this support. The financing is however provided at the national level via the Stability Fund.

The Single Resolution Fund is probably not sufficient for liquidity assistance for large banks undergoing resolution. Discussions are under way at the EU level with a view to find an acceptable solution. For Sweden's part it is important that a solution enables access to liquidity assistance on equivalent terms, as in the case of the backstop linked to the Single Resolution Fund. The Swedish Resolution Reserve has access to a backstop (*sv. garantiram*), which provides relatively good possibilities of providing liquidity assistance to a bank undergoing resolution if Sweden remains outside the banking union. Ultimately the borrowing capacity of the Swedish state determines the size of the liquidity assistance that can be provided by the Resolution Reserve.

Deposit guarantees

Deposit guarantees are a national responsibility in the EU, although there are common rules. The Commission has presented a proposal for a common deposit insurance scheme for the banking union. Political discussions are under way about whether or not to introduce a scheme. From a Swedish perspective, the value of a jointly financed deposit guarantee is assessed as limited. The large Swedish banks will have high levels of bail-inable debt of good quality, which improves the possibilities of implementing resolution in an orderly way and thereby reducing the risk that the deposit guarantee will have to be activated in conjunction with resolution. In addition, Sweden's borrowing capacity is currently high, which should imply a high credibility of the Swedish deposit guarantee scheme.

Consequences for Swedish banks, the credit supply and Sweden as a financial centre

Participation of Sweden in the banking union would impact on the costs and competitive situation of Swedish banks in various ways. They concern, first, changes in supervision and the requirements set for banks and, second, the contributions the banks pay to the Single Resolution Fund and banking union bodies.

Effects of the design of supervision

From the perspective of Swedish banks there are both advantages and disadvantages in how the ECB conducts supervision. One advantage that can be noted is greater awareness among external assessors of Swedish banks that they will be examined and compared more with corresponding banks in the banking union. At the same time, ECB supervision results in greater requirements for detailed reporting in combination with a larger number of on-site inspections and meetings with supervisory teams. This is likely to result in higher administrative costs for banks. A possible countervailing effect is that costs of regulatory compliance for banking groups that already have activities in the banking union may decrease due to uniform reporting requirements and since the banks will not need to

interact with as many supervisory authorities (and resolution authorities). The decision-making process in the Supervisory Board has been slow, which, if it is a lasting problem, may create uncertainty about how to apply rules.

The ECB is also working to harmonise supervisory methods for less significant banks. For that reason, it is probable that the supervisory methods for smaller banks will be more like those applied to significant banks. For smaller banks an adaptation of their supervision may increase costs and risk being disproportionately onerous.

Higher level of fees

Provided that the financing of the Single Resolution Fund takes place with existing means in the Resolution Reserve, Swedish participation will not result in additional expenditure for the banks in the short term. If the Single Resolution Fund falls below its target level in the future, the banks will have to make new contributions. This is also the case if the Resolution Reserve falls below its target level.

In the event of participation in the banking union, Swedish banks will have to pay supervisory fees to the ECB. A rough estimate is that Swedish banks would have to pay a sum of the order of 200 million kronor per year in total to the ECB in addition to the fees they pay to Finansinspektionen. The higher level of fees may be palpable for smaller banks. The experience of participating Member States is that, even though the ECB has taken over the direct supervisory responsibility for significant banks, national supervisory authorities have needed to significantly increase their staffing to match up to the increased requirements of the ECB. This probably means that additional resources will need to be provided for the bank supervision of Finansinspektionen in the event of participation. However, Finansinspektionen may need increased resources for banking supervision even if Sweden remains outside the banking union, if Finansinspektionen adapts its supervision to the ECB's more intrusive and resource-heavy supervision.

In the banking union all banks and other credit institutions pay administrative fees to the Single Resolution Board. In that case, this will be a new form of fee for Swedish banks, since the activities of the Swedish National Debt Office are financed by appropriations. A

rough estimate is that Swedish banks and credit institutions would have to pay a sum of the order of 40 million kronor per year in total to the Single Resolution Board if Sweden participates in the banking union.

Effects on the credit provision to companies and households

There is considerable uncertainty in any quantification of the effects of participation in the banking union on the financing costs of Swedish banks. In the short term and given the existing regulatory framework, the assessment is that, with participation, Sweden will have slightly lower financing costs. In the longer term, the assessment is that financing costs – and therefore the provision of credit to companies and households – will not be affected to any great extent by participation. One contributing factor is the ongoing harmonisation of regulatory frameworks in the EU, which means that differences in regulatory requirements between Sweden and the banking union will decrease.

The long-term effects of participation on the supply of credit are very much bound up with the quality of supervision, how the competitive situation of Swedish banks develops and whether it will be easier or harder to maintain financial stability. Previous financial crises have shown that banks try to ensure their survival by reducing their supply of credit, especially to riskier customers with a poorer ability to repay (e.g. small businesses and low-income households).

Effects on banks' business models

Banks may make some changes in their business models and the direction of their activities in order to better match up to the requirements set by the Supervisory Board and the Single Resolution Board.

The ECB places great weight on supervision of banks' governance and management. Finansinspektionen essentially has a similar approach, but the ECB goes further in some respects, e.g. by having representatives of the ECB participate in board meetings. Irrespective of the importance of well-functioning forms of governance and management in a bank, the ECB's supervision in this area appears to be very detailed and intrusive.

Cross-border banking activity

It is still too early to assess what impact the banking union may have on the cross-border activities of banks in the future. Since the banking union was established, there has not been any distinct re-integration of banking markets in the euro area. The same applies to cross-border mergers and acquisitions. If anything, a renationalisation has occurred; the consolidation of euro area banks is mainly taking place within national borders.

Over time, more uniform supervision and application of the single rulebook may make it less attractive for banks to locate their activities on the basis of how supervision is carried out and what requirements are set. More intrusive supervision can also contribute to closer scrutiny of banks, which reduces uncertainty for an acquiring bank. Finally, more uniformity in supervision and common financing of resolution (and thereafter a possible deposit guarantee) may lead to supervisory and resolution authorities in host countries being less liable to safeguard ('ring-fence') subsidiaries of international groups. This may enable banking groups to allocate capital and liquidity more efficiently, which will then increase the return on establishment in other countries. The management of capital and liquidity in cross-border banking groups is also influenced by these aspects of the design of the single rulebook. It should also be pointed out that banks' decisions on the location of their activities are influenced by factors other than banking regulation and supervision. Several of these areas (e.g. taxes and insolvency law) are not, as of now, harmonised within the EU.

To the extent that the banking union provides better conditions for cross-border banking activities, Swedish banks can see business opportunities in the consolidation of banks in the euro area Member States. More uniform supervision and application of requirements in the banking union may, if Sweden participates, at the same time make it easier for foreign investors to analyse and compare Swedish banks. This may be a factor that will make Swedish banks more attractive as acquisitions. Moreover, better conditions for cross-border banking may help to increase the geographical diversification of Swedish banking groups, which are less diversified than many of their European peers.

Macroeconomic stability

Cross-border banking activities make banks less dependent on economic conditions in their own Member State. The banking union may therefore contribute to more macroeconomic risk-sharing. The experience of the US – which has a form of banking union – supports such a development. More integrated banking markets are thus stabilising and can contribute to evening out business and household income. At the same time, risk-sharing means that disturbances spread more easily to banks in other countries. It is not obvious that the long-term net effect of these two movements will be positive for a single country like Sweden. As long as the banking systems of several participating Member States display weaknesses, it may be the case that the spread of contagion will dominate.

Sweden as a financial centre

The banking union may come to be of some importance for where financial activities are located in Europe. Nordea presented the possibility of joining the banking union as the main reason for its relocation from Stockholm to Helsinki. As rules are applied more uniformly and supervision is designed on the basis of a common approach, the link to national regulatory and supervisory regimes will weaken. Over time, however, the effects on Sweden as a financial centre of being outside the banking union are assessed to be limited as long as banking supervision maintains high quality and economic policy is responsible. Factors such as access to a well-educated labour force, openness in various dimensions, the design of the tax system and political and legal stability are probably of greater importance for the location of financial activities.

Sweden's financial commitment

In the banking union all banks contribute mutually to the Single Resolution Fund. This means that, with Swedish participation, Swedish banks (and their customers) also assume a potential financial commitment for systemically important banks in other participating Member States. The burden on the Single Resolution Fund is likely

to be limited in normal circumstances. Using the Single Resolution Fund for loss absorption or recapitalisation will not be an option up until a situation where the bank concerned have made considerable losses and a further bail-in is deemed impossible. Access to fund money for an individual bank undergoing resolution is also limited. It is nonetheless likely that there will be banks in need of financing from the Single Resolution Fund. On the whole, Swedish banks appear to be less risky and more resilient than banks in the banking union. There is, however, considerable variation between banks in the banking union. Against this background, the probability that the Single Resolution Fund will need to be used to recapitalise a Swedish bank is lower than for banks in the banking union. Swedish participation in the banking union might therefore entail a greater financial commitment than if Sweden is outside the banking union.

If an efficient resolution of a systemically important Swedish bank presupposes money from the Single Resolution Fund, Swedish banks will not bear the full cost of this. In other words, the financial commitment for resolution of *Swedish banks* may be smaller than if Sweden remains outside the banking union and the same costs are charged solely to the collective of Swedish banks.

Participation in the risk-sharing made possible by the Single Resolution Fund has an insurance value. This consists, in the first place, of a lower variation (and therefore the uncertainty) in the costs that may arise in resolution. There may also be an insurance value in the possibility of “full insurance cover” for a large financial risk that a state does not have the resources to deal with. The Swedish Resolution Reserve is larger than the Single Resolution Fund in relation to potential resolution costs for Swedish banks. In addition, the borrowing capacity of the Swedish state is currently good. This enables the Swedish National Debt Office to even handle a serious disturbance of the financial system if Sweden remains outside the banking union. Even though risk-sharing in the Single Resolution Fund has an insurance value for Sweden, these factors can reduce the reasons for being part of this risk-sharing. However, in a period of financial stress, market reactions can decrease borrowing capacity by making it difficult (or much more expensive) to borrow the funds necessary.

Effect on government finances

From a fiscal perspective, the clearest effect of participation in the banking union is that a sum corresponding roughly to Swedish banks' share of the total guaranteed deposits in the participating Member States (including Sweden) has to be transferred from the Resolution Reserve to the Single Resolution Fund. An approximation indicates that 14–18 billion kronor will have to be transferred, given that close cooperation is established no earlier than 2024. This implies a corresponding increase in the government borrowing requirement, and therefore the government debt. However, government net lending is not affected. As long as there is no common system of financing deposit guarantees in the banking union, the Swedish Deposit Guarantee Fund will not be directly affected by Swedish participation in the banking union. Participation is assessed not to have any direct effects on Sweden's contribution to the EU budget.

It is also very likely that participation in the banking union will mean that Finansinspektionen's banking supervision will require additional resources. Such an increase of resources is fiscally neutral over time since the banks must pay supervisory fees corresponding to Finansinspektionen's appropriation for supervisory activities. The resource need of the Swedish National Debt Office is not expected to be affected to any great extent by participation.

Financial assistance programmes

Both euro area Member States and Member States that do not have the euro as their currency have access to other financial assistance mechanisms, over and above the Single Resolution Fund, which can be used to restore financial stability in a severe crisis. Participation in the banking union does not affect Sweden's access to this assistance or require participation in assistance programmes intended for crisis-hit euro area Member States. Participation may create a political *expectation* that Sweden will contribute to financial assistance programmes, alongside the ESM. As long as the lending capacity of the ESM is good, which it currently is, it is not particularly likely that euro area Member States would like to involve participating Member States that do not have the euro as their currency. It will, in

any case, be up to the Government and the Riksdag to decide on any involvement.

Sweden's international cooperation

Banking union and deepening of the EU's economic policy cooperation

The euro area Member States have an explicit ambition of deepening their economic policy cooperation. It is difficult to have a view on how quickly, how deeply and in what direction this cooperation will develop. But considering the economic influence of the euro area Member States in the EU, particularly after the UK's presumed exit, deeper cooperation in the currency union is likely to influence the direction of cooperation on economic policy in the whole of the EU.

Participation in the banking union may signal that Sweden is prepared to take a joint responsibility for financial stability in the banking union. This might give Sweden better possibilities of influencing the direction of policy aimed at ensuring financial stability, especially regarding the EU's legislation in the area of banking and financial services. Sweden has limited influence on the development of the euro area even though Sweden takes part in discussions on the overall architecture of the euro area within the framework of the Fiscal Compact. The informal influence that Sweden nevertheless has is chiefly affected by its overall approach to EU's economic policy cooperation, of which the banking union is an important part. Finally, the banking union is not directly dependent on steps towards integration in the economic, fiscal or political areas. Thus, participation in the banking union does not need to either assume or lead to participation in other parts of the euro area Member States' economic policy cooperation.

One trend, which can also be relevant for Sweden's relation to the banking union in the short term, is that Sweden's possibilities of influencing the agenda for important issues that concern economic policy in the EU decrease as more and more Member States join the euro (and therefore the banking union). This risk of marginalisation is particularly clear in the area of banking and financial services, especially given that the UK is expected to leave the EU. However, the dividing line regarding the design of legislation in the area of banking and fi-

financial services – or economic policy in the EU in more general terms – does not necessarily go between euro area Member States and Member States that do not have the euro as their currency.

Nordic-Baltic cooperation on supervision and crisis management

The Nordic-Baltic cooperation between the region's authorities, which is motivated by the level of integration of banking activities in the region, would probably change character if Sweden and Denmark participate in the banking union; the differences between the two countries that are not EU members – Iceland and Norway – and the other countries would increase. The Nordic-Baltic region will continue to be of great importance for the Swedish banking sector, and therefore for financial stability in Sweden. If Sweden were to stay outside the banking union, this partnership also offers a well-functioning structure for future cooperation on supervision and crisis management in the region. Danish participation in the banking union would probably result in a shift of influence on the future design of this cooperation in favour of banking union bodies.

Multilateral economic and financial cooperation

Sweden is currently represented (through the Riksbank and Finansinspektion) in the Basel Committee and participates in work in the Financial Stability Board (FSB) – the global standard-setting bodies for banks. Participation in the banking union is not deemed to be of significant importance for Sweden's representation and influence in these bodies. In the longer term it is not impossible that the participating Member States will increasingly coordinate their positions regarding the development of global standards for the supervision and crisis management of banks. Joint representation, e.g. through the ECB, does not seem likely. Sweden's representation on and influence in the Basel Committee is determined in the first place by factors other than participation in the banking union; while Sweden's economic importance is small from a global perspective, the Swedish financial sector is important for the whole of the Nordic-Baltic region. As regards the IMF, there is no obvious impact from whether or not Sweden participates in the banking union. The controversial proposal of joint EU representation on the Executive Board of the IMF is not likely to be realised.

Key considerations

A decision on potential participation in the banking union requires the balancing of several – often uncertain – consequences of participation. These consequences should be assessed in their overall context. In the view of the inquiry there are certain aspects of particular importance to consider.

- **The Swedish banking sector’s development and importance for business is an important starting point.** In view of the importance of the internal market for the Swedish economy and Swedish living standards, as well as for European cooperation as a whole, integration of financial markets in the EU should be an important starting point for the deliberations Sweden needs to make. If great weight is given to internationalisation of the Swedish banking market, it is more important to ensure adequate tools and resources to manage potential stability consequences of a more internationalised banking system.
- **The Swedish economy and financial sector have close links to the euro area, especially Finland and the Baltic region.** Participation can increase Swedish authorities’ insight into stability risks in the euro area and the possibilities of influencing the design of measures to manage these risks.
- **Participation is not assessed to have apparent consequences for stability in normal circumstances.** As long as banking crises are more isolated phenomena without substantial contagion, participation is not deemed to affect the conditions for good supervision and efficient crisis management of Swedish banks in any decisive way. Swedish authorities will, however, have some flexibility to design supervision and requirements if Sweden stays outside. At the same time, participation would generate clear benefits, not least in the form of access to the large resources of the banking union bodies and better opportunities for thorough examination of banks.
- **The consequences of participation should also be assessed from a systemic crisis perspective.** The risk of a conflict arising between the objectives of financial stability in Sweden and in the banking union as a whole increases in a systemic crisis. The inquiry therefore points to some aspects that are particularly im-

portant to take into account from a systemic crisis perspective: the possibilities of participating in decision-making on equivalent terms (in the ECB Governing Council, for instance); the efficiency of decision-making in resolution cases; and also the risk that crisis management become politicised and what influence Sweden has – and wants to have – in such a situation.

- **Political legitimacy in Sweden.** Participation means that great responsibility for the supervision and crisis management of Swedish banks is entrusted to banking union bodies. The banking union's accountability mechanisms should therefore be subject to particular appraisal.
- **Swedish influence and the risk of marginalisation.** There is a risk of marginalisation for Member States that are outside currency cooperation, particularly in the light of the UK's intention to leave the EU. Against that background, Sweden's possibilities of influencing the direction of economic policy in the EU should be given weight when the advantages and disadvantages are to be balanced.
- **New vulnerabilities in the financial system.** Risks linked to new vulnerabilities, e.g. in the form of cybersecurity threats and climate-related risks, may require new approaches. Consideration should therefore be given to how to detect and manage new vulnerabilities in the most efficient way.

Time frame for political decision making. Remaining banking risks in the euro area and the UK's intention to leave the EU are two uncertainties which may, in combination with uncertainty about the final design of the banking union, be arguments for postponing the decision. Another argument for postponing the decision is that potentially negative consequences of remaining outside the banking union might become apparent. However, there are a couple of arguments *against* waiting. First, it is difficult to determine a specific point in time when the banking union is to be considered complete. Second, there is probably more scope in the near future to realise arrangements that make the conditions for participation more equal to those of the euro area Member States.

1 Utredningsuppdraget och dess genomförande

Bakgrund

År 2012 kom medlemsstaterna i Europeiska unionen (EU) överens om att inrätta ett gemensamt system för tillsyn över banker och hantering av banker i kris. Systemet benämns Europeiska bankunionen och omfattar för närvarande de 19 medlemsstater som har euron som valuta. Bankunionen kompletterar den Ekonomiska och monetära unionen (EMU) och den inre marknaden. Bankunionens övergripande syfte är att säkerställa att banker tar kontrollerade risker och att banker i kris kan rekonstrueras eller avvecklas så att företagens ägare och långgivare – inte skattebetalarna – ska bära eventuella förluster.

Regeringen tog aktiv del i förhandlingarna om hur regelverket för bankunionen skulle utformas. Regeringens slutsats blev att Sverige inte skulle delta men att euroländerna inte skulle hindras från att gå vidare med förslaget om att inrätta bankunionen. I oktober 2013 trädde den förordning som ger ECB ansvar och befogenheter för tillsynen över banker inom bankunionen ikraft. ECB tog över det fulla tillsynsansvaret i november 2014. I juli 2014 trädde den förordning som reglerar den gemensamma resolutionsmekanismen inklusive den gemensamma resolutionsfonden ikraft. Enligt förordningen skulle en gemensam resolutionsnämnd upprättas. Nämnden påbörjade sitt arbete 1 januari 2015.

1.1 Utredningsuppdraget

Utredningen har haft i uppdrag att analysera innebörden av ett eventuellt svenskt deltagande i Europeiska bankunionen där konsekvenserna av att delta i bankunionen ställs mot konsekvenserna av att kvarstå utanför den. I uppdraget har ingått att redovisa de för- och nackdelar samt de risker som är förknippade med att delta i eller kvarstå utanför. Utredningen har varken haft i uppdrag att lämna förslag eller ge rekommendationer. I uppdraget har, vidare, ingått att beakta och klargöra vilken betydelse att delta i bankunionen eller kvarstå utanför den har för

- Sveriges förutsättningar att säkerställa en god tillsyn över banker och en effektiv hantering av banker i kris,
- den finansiella stabiliteten i Sverige,
- den svenska finansmarknaden,
- svenska företags möjligheter att på likvärdiga villkor konkurrera med utländska aktörer på EU:s inre marknad,
- de svenska myndigheter som berörs samt ansvarsfördelningen mellan dessa och EU:s myndigheter,
- Sveriges förhållande till EU:s ekonomisk-politiska samarbete och den pågående fördjupning som sker där,
- Sveriges inflytande i Europeiska systemet för finansiell tillsyn (ESFS),
- Sveriges förhållande till andra bilaterala, multilaterala eller regionala samarbeten på det ekonomiska och finansiella området och
- Sveriges offentliga finanser och statsbudgeten, inklusive den finansiering som sker via EU-budgeten.

Utgångspunkten för utredningen har, enligt utredningsdirektivet, varit att Sverige inte har euron som valuta. Mot den bakgrunden har utredningen bedömt förutsättningarna för Sverige att delta i bankunionen på likvärdiga villkor jämfört med medlemsstater som har euron som valuta. Utredningen har haft att utgå från utvecklingen inom och erfarenheterna av bankunionen så här långt. Uppdraget har

därför förutsatt kvalificerade antaganden om den framtida utvecklingen inom såväl EU som Sverige.

1.2 Förutsättningarna i direktivet och tolkning av uppdraget

En utgångspunkt för utredningens arbete är att de mål som regeringen och riksdagen har fastställt för finansmarknadspolitiken och angränsande politikområden fortsatt gäller och inte ändras till följd av ett eventuellt deltagande. Målen för finansmarknadspolitiken¹ är:

- Det finansiella systemet ska vara stabilt och präglas av högt förtroende med väl fungerande marknader som tillgodoser hushållens och företagets behov av finansiella tjänster samtidigt som det finns ett högt skydd för konsumenter.
- Det finansiella systemet ska bidra till en hållbar utveckling.

Målen vad gäller finansiell stabilitet respektive väl fungerande finansmarknader kan också utläsas ur direktivet. Utredningen har varken haft i uppdrag att föreslå ny lagstiftning eller att ge rekommendationer. Utredningen har därför fokuserat på att dels beskriva och analysera de regler som styr bankunionens funktion, dels jämföra förhållanden i Sverige med förhållanden inom bankunionen på en rad områden. Dessa områden har valts utifrån att de potentiellt har stor betydelse för konsekvenserna av att delta i bankunionen eller att stå kvar utanför den. För att kunna göra en så heltäckande konsekvensanalys som möjligt har utredningen också behövt beakta andra regler med relevans för bankunionen, inte minst det EU-gemensamma regelverket för bankverksamhet på den inre marknaden, EU:s fördrag, ECBS-stadgan och ECB:s arbetsordning. Såväl bankunionsregelverket som EU:s gemensamma regelverk för bankverksamhet är omfattande och detaljerat.

Som framgår av direktivet behöver konsekvenserna av ett svenskt deltagande eller av att stå kvar utanför bankunionen bedömas utifrån flera dimensioner. Några av dessa dimensioner är mer politiska än ekonomiska. Utredningen har i uppdrag att klargöra betydelsen av att delta i bankunionen eller stå kvar utanför den för Sveriges förhål-

¹ Proposition 2019/20:1 Utgiftsområde 2, s. 17.

lande till EU:s ekonomisk-politiska samarbete och den fördjupning som pågår där. Utredningen har tolkat direktiven så att det inbegriper att klargöra betydelsen av ett eventuellt deltagande för Sveriges möjligheter att påverka samarbetet i syfte att uppnå viktiga politiska mål, inte minst finansiell stabilitet och värnandet av den inre marknaden. Det aktualiserar i sin tur frågeställningar om vilket inflytande Sverige har på utformningen av ny EU-lagstiftning på finansmarknadsområdet, regelverket kring bankunionen och euroområdet samt om inflytandet kan komma att påverkas av ett deltagande.

Bankunionen har varit verksam under en begränsad tid och håller i vissa avseenden alltjämt på att finna sin form. Det gör att det finns en — osäkerhet kring bankunionens funktionssätt. Det är utredningens uppfattning att ett ställningstagande till om Sverige ska delta i bankunionen eller stå kvar utanför den behöver beakta denna osäkerhet. Det bör också påpekas att det kan finnas andra, relevanta aspekter på ett eventuellt deltagande i bankunionen men som ligger utanför utredningens uppdrag. En sådan aspekt kan vara säkerhetspolitiska implikationer av ett deltagande. Effekterna av ett deltagande på förutsättningarna för ett gott konsumentskydd och för en hållbar utveckling är två andra aspekter som kan behöva analyseras inför ett ställningstagande.

Utredningen har inte kunnat beakta analyser och förslag i utredningarna om översyn av det penningpolitiska ramverket och riksbankslagen (Fi 2016:114) respektive införandet av nya regler för kapitaltäckning och krishantering, det s.k. bankpaketet (Fi 2018:116). Dessa utredningsuppdrag slutredovisas samtidigt med eller efter detta betänkande.² Utredningen har därför betingat sina analyser (där så behövts) på nu gällande riksbankslag. När det gäller de nya kapitaltäcknings- och krishanteringsreglerna har utredningen gjort en kvalificerad bedömning av vilka konsekvenser de nya reglerna kan komma att ha för svenska banker och berörda myndigheter.

² Den 30 november respektive den 13 december 2019.

1.3 Utredningens genomförande

Utredningen har biträtt av en expertgrupp med mycket god kunskap om finansiell tillsyn och bankkrishantering, det svenska bankväsendet och den inre marknaden, svensk statsförvaltning, offentliga finanser, internationellt samarbete samt svensk förvaltningsrätt och EU-rätt. Experterna har tagit aktiv del i utredningens arbete och bistått i såväl tekniska frågor som frågor av mer övergripande karaktär.

Utredningen har följt händelseutvecklingen inom bankunionen men även i stort inom EU, särskilt när det gäller den pågående fördjupningen av EMU och den inre marknaden. Utredningen har besökt Europeiska centralbanken (ECB), Single Resolution Board (SRB), Europeiska kommissionen, Europeiska revisionsrätten (ECA) och Europeiska stabilitetsmekanismen (ESM). Utredningen har haft löpande kontakter med dessa organ under utredningstiden. Utredningen har därtill inhämtat erfarenheter om bankunionen från sju deltagande medlemsstater, svenska och europeiska banker samt ett antal utomstående bedömare, inklusive Internationella valutafonden (IMF). Utredningen har beställt tre underlagsrapporter (två med ett ekonomiskt perspektiv och en med ett juridiskt perspektiv) från externa forskare.

Eftersom utredningen inte har i uppdrag att lämna förslag, är 14 och 15 §§ (om konsekvensanalyser) i Kommittéförordningen (1998:1474) inte tillämpliga.

1.4 Betänkandets disposition

Betänkandet är disponerat på följande sätt:

Kapitel 2 ger en bakgrund till och motiven för bankunionens tillkomst. Kapitlet beskriver bankunionen dels som ett svar på den akuta krisen inom euroområdet (eurokrisen) 2010–2012, dels som en del av fördjupningen av EU:s inre marknad för finansiella tjänster. *Kapitel 3* beskriver övergripande bankunionens institutionella utformning inklusive de EU-organ som ansvarar för tillsyn och resolution inom bankunionen. Kapitlet beskriver även hur medlemsstater som inte har euron som valuta kan delta i bankunionen. *Kapitel 4* beskriver konsekvenser för ansvarsfördelningen mellan svenska myndigheter och organen inom bankunionen samt för

möjligheterna till politiskt och rättsligt ansvarsutkrävande och bedömer konsekvenser av dessa.

Kapitel 5–8 beskriver och bedömer hur arbetet med att säkerställa finansiell stabilitet i Sverige kan komma att påverkas av ett deltagande i bankunionen jämfört med att stå kvar utanför. *Kapitel 5* redogör för skillnader i banktillsynsarbetet i Sverige och inom den gemensamma tillsynsmekanismen utifrån målet att säkerställa god tillsyn av svenska banker. *Kapitel 6* redogör för skillnader i arbetet med resolution av banker och bedömer konsekvenser för en effektiv hantering av svenska banker i kris. Det EU-gemensamma regelverket för bankverksamhet ställer ett antal krav på banker. Det handlar framför allt om kapitalkrav (inklusive buffertkrav utifrån systemriskerna, s.k. makrotillsynskrav), likviditetskrav samt krav på att banker ska hålla tillräckligt med s.k. nedskrivningsbara skulder. *Kapitel 7* beskriver skillnader mellan hur dessa krav tillämpas i Sverige och inom bankunionen. *Kapitel 8* behandlar utformningen av s.k. finansiella skyddsnet i Sverige och inom bankunionen. De finansiella skyddsnet som behandlas är s.k. resolutionsfonder, centralbankens och statens likviditetsstödande roll samt insättningsgaranti.

Kapitel 9 belyser möjliga konsekvenser av ett deltagande för svenska bankers finansieringskostnader samt kreditgivningen till företag och hushåll. Kapitlet belyser även vilka effekter bankunionen kan komma att få på bankstrukturen i EU, möjligheterna till makroekonomisk riskdelning samt Sverige som centrum för finansiell verksamhet. *Kapitel 10* bedömer möjligheterna för Sverige, som inte har euron som valuta, att delta i bankunionen på likvärdiga villkor jämfört med medlemsstater som har euron som valuta. *Kapitel 11* bedömer möjliga konsekvenser av ett deltagande för Sveriges roll i olika internationella samarbeten. Fokus ligger på EU:s ekonomisk-politiska samarbete. *Kapitel 12* bedömer vilka konsekvenser ett deltagande kan komma att få för Sveriges finansiella åtagande inklusive värdet av att dela finansiella risker med banker inom bankunionen. Kapitlet gör också en bedömning av de statsfinansiella konsekvenser ett deltagande kan få samt belyser tillgången till och medverkan i finansiella stödmekanismer inom EU.

Kapitel 13 lyfter fram ett antal aspekter som utredningen anser att ett ställningstagande till ett svenskt deltagande i bankunionen särskilt bör överväga.

2 Bakgrund och motiv till en europeisk bankunion

2.1 Inledning

I oktober 2012 enades EU:s stats- och regeringschefer om att inrätta en gemensam mekanism för tillsyn av banker i euroländerna. Detta var ett första steg mot vad som skulle komma att bli den Europeiska bankunionen. Bankunionens tillkomst ska ses mot bakgrund av en akut ekonomisk kris i euroområdet, ofta benämnd eurokrisen, i vilken problem i euroländernas banksystem hade stor betydelse. Efter det att euron infördes (1999) hade betydande obalanser byggts upp inom valutasamarbetet. Obalanserna kom till uttryck i omfattande kapitalinflöden till vissa euroländer, vilket så småningom ledde fram till överhettning, inte minst inom fastighetssektorn. Andra euroländer hade dessutom stora statsfinansiella problem. Oavsett hur obalanserna kom till uttryck resulterade de i att bankerna sattes under stor press. Eurokrisen kom ytterst att bli en fråga om förtroendet för den gemensamma valutan. Bankunionen och andra förslag om en ekonomisk-politisk fördjupning av den Ekonomiska och monetära unionen (EMU) syftade till att återskapa och stärka förtroendet för valutasamarbetet och förhindra dess upplösning. Samtidigt var det redan från början tydligt att bankunionen skulle bidra till att stärka den inre marknaden för finansiella tjänster.

Den globala finanskrisen 2007–2009 blottade brister i tillsynen över bankerna i många länder och tydliggjorde att det saknades ändamålsenliga arrangemang för att hantera banker i kris. Dittills hade staten i de flesta fall (inklusive i Sverige i början av 1990-talet), tagit över nödlidande tillgångar, skjutit till kapital och, i vissa fall, nationaliserat banker. Efter finanskrisen vidtog EU en rad åtgärder för att stärka såväl regelverken som tillsyn och krishantering på bankområdet. Frågor om samordning och harmonisering av bl.a. tillsynskrav

inom EU hade varit aktuella sedan 1960-talet, men sällan lett till konkreta åtgärder på grund av politiskt motstånd i medlemsstaterna. Efter finanskrisen ökade samarbetet mellan tillsynsmyndigheter inom Europa, men även globalt.

Bankunionen syftar till att värna och fördjupa EU:s inre marknad. EU:s inre marknad för finansiella tjänster omfattar såväl fria kapitalrörelser och etableringsrätt för banker i alla medlemsstater som ett gemensamt regelverk för banker. Genom att regler tillämpas på ett likartat sätt av gemensamma organ inom bankunionen, skapas bättre förutsättningar för konkurrens på lika villkor. Av naturliga skäl har bankunionen kommit att förknippas med hanteringen av eurokrisen och de kvarvarande utmaningarna från denna (t.ex. i form av höga nivåer av nödlidande lån). På längre sikt kan bankunionens roll för att stärka den inre marknaden förväntas bli större.

Detta kapitel belyser bakgrunden till och motiven för att bankunionen inrättades med utgångspunkt i historiska erfarenheter. Avsnitt 2.2 redogör för tidigare försök att samordna tillsynen inom EU. Eurokrisens betydelse för bankunionens tillkomst behandlas i avsnitt 2.3. Avsnitt 2.4 beskriver utvecklingen av den inre marknaden för finansiella tjänster, vars historia sträcker sig betydligt längre tillbaka än den krissituation som föregick bankunionen. Avsnitt 2.5 sätter in bankunionen i ett bredare, teoretiskt ramverk som beskriver målkonflikter mellan finansiell stabilitet, finansiell integration (fria kapitalrörelser) och nationell finansmarknadspolitik.

2.2 Europeiskt tillsynssamarbete före bankunionen

Behovet av gemensam tillsyn av finansiella företag inom EU har varit föremål för flera utredningar, förslag och diskussioner. Redan under 1960- och 1970-talen väcktes tankar på att harmonisera bl.a. tillsynskraven för banker mellan de dåvarande EG-länderna.¹ Det var i första hand kommissionen som tog initiativ i denna riktning som en del i att skapa en gemensam marknad för banktjänster.² Initiativen mötte dock motstånd från medlemsstaterna. Omfattningen på den gränsöverskridande bankverksamhet inom EG var liten, samtidigt som skillnaderna i banksystemens utformning mellan medlemsstaterna

¹ Murlon-Druol (2016).

² Se avsnitt 2.4.

var stora. Behovet av gemensam tillsyn aktualiserades igen under 1990-talet i och med bildandet av EMU. Det var dock först efter den globala finanskrisen som det kom konkreta förslag på att låta delar av banktillsynen utföras på EU-nivå.

Detta avsnitt ger en översiktlig beskrivning av tidigare initiativ till tillsynsamarbete inom EU kopplade till dels inrättandet av EMU (2.2.1), dels erfarenheterna från den globala finanskrisen (2.2.2).

2.2.1 Strävandena mot en valutaunion väckte frågor om gemensam tillsyn

En väl fungerande banksektor var viktig för att en ökad monetär integration (dvs. ett närmande av nationella växelkurser samt konvergens i räntor och inflation) skulle komma till stånd inför eurons införande. Frågor om hur tillsynen av banker skulle organiseras kom att bli en del av förhandlingarna om att bilda EMU i början av 1990-talet.³ Vare sig förhandlingarna om hur valutaunionen skulle utformas, eller dess slutgiltiga utformning, lade dock något större fokus på betydelsen av finansiell stabilitet för EMU:s funktionssätt.⁴

Den s.k. Delorskommittén⁵, hade lämnat öppet för att ge Europeiska centralbanken (ECB), den nya gemensamma centralbanken för valutaområdet, ansvar för banktillsyn. Dessa förslag mötte emellertid invändningar från vissa centralbanker som hade ett stort inflytande i förhandlingarna. En ytterligare förklaring till att förhandlingarna om Maastrichtfördraget inte lade någon större vikt vid banker och de finansiella marknaderna var att prisstabilitet i kombination med nationell tillsyn över enskilda banker (mikrotillsyn) ansågs vara tillräckligt för att upprätthålla finansiell stabilitet.⁶

³ EMU stadfästes i det s.k. Maastrichtfördraget 1992. Fördraget inkluderade stadgan för det gemensamma centralbankssystemet (ECBS-stadgan) och finanspolitiska regler. Se vidare James (2012) och Lundberg (2013).

⁴ Se även Obstfeld (2013). Det kan noteras att dessa frågor i stort sett inte alls berördes av den svenska utredningen inför ett ställningstagande till att delta i EMU:s tredje steg (dvs. att införa euron som valuta), se SOU 1996:158.

⁵ Förhandlingarna om valutaunionens utformning byggde på en rapport framtagen av en kommitté under ledning av dåvarande kommissionsordföranden Jacques Delors.

⁶ Brunnermeier m.fl. (2016).

ECB får i uppdrag att främja samarbete kring finansiell tillsyn

Maastrichtfördraget och stadgan om det europeiska centralbanks-systemet (ECBS-stadgan) från 1992 gav emellertid ECB en roll att stödja den nationella tillsynen över kreditinstitut (till vilka banker räknas) och tillsynsmyndigheternas arbete med finansiell stabilitet.⁷ Dessutom lämnade fördraget och ECBS-stadgan öppet för att i framtiden tilldela ECB ytterligare uppgifter gällande finansiell tillsyn.⁸ ECB fick ett ansvar för att främja samarbete om tillsyn mellan euroländernas myndigheter men formerna för samarbetet blev öppna och icke-bindande.⁹ Ett fortsatt, nationellt ansvar för banktillsyn överensstämde med konstruktionen av valutaunionen mer generellt. Den gemensamma valutan byggde på gemensam penning- och valutapolitik samtidigt som övrig ekonomisk politik i allt väsentligt förblev en nationell befogenhet.

2.2.2 Ökat EU-samarbete om tillsyn och krishantering efter finanskrisen

Finanskrisen blottade, såväl globalt som inom EU, risker som uppstått till följd av att finansmarknaderna hade blivit alltmer komplexa och integrerade (se även avsnitt 2.3). Nationella tillsynsmyndigheter hade inte tagit tillräcklig hänsyn till bankers gränsöverskridande verksamheter och tillsynen var därtill av varierande kvalitet.¹⁰ Dessa insikter ledde till flera globala initiativ för koordinering mellan länder när det gäller tillsyn och krishantering av banker. Initiativen gick emellertid inte så långt som gemensamma tillsynsorgan.¹¹

En viktig del av koordineringen på global nivå skedde inom G20 – det informella mötesforumet för världens 20 största ekonomier

⁷ Artikel 127.5 i EUF-fördraget, artikel 25.1 i ECBS-stadgan.

⁸ Artikel 127.6 i EUF-fördraget, artikel 25.2 i ECBS-stadgan.

⁹ ECB:s arbete i fråga om finansiell stabilitet bestod i huvudsak av att vara värd för Banktillsynskommittén (eng. *Banking Supervision Committee*, BSC) som samlade företrädare för medlemsstaters tillsynsorgan. Dessutom deltog ECB i Baselkommitténs arbete med finansiell stabilitet.

¹⁰ Se Palmer och Cerutti (2009) för en sammanställning av de allvarligaste bristerna i den finansiella tillsynen vid finanskrisens utbrott. Bristerna innefattade bl.a. begränsat oberoende, svaga tillsynskulturer och otillräckliga kunskaper om de finansiella företagen.

¹¹ Förslag till gemensam tillsyn inom EU har framförts av enskilda personer före finanskrisen. Se t.ex. Speyer (2001) och tal av Stefan Ingves: Ingves (2007, 21 augusti) *Regulatory challenges of cross-border banking: Possible ways forward*, tal vid Conference on Financial System: Structure and Resilience Reserve Bank of Australia, Sydney.

(inklusive EU) – som bland annat beslutade att upprätta Financial Stability Board (FSB). Inom Baselkommittén, det internationella forumet för centralbanker och tillsynsmyndigheter, inleddes också en omförhandling av det globala regelverket för bankers kapitaltäckning och likviditet. Det mynnade så småningom ut i att EU:s regelverk för bankers kapitaltäckning reviderades. FSB tog fram ett nytt ramverk för att hantera banker i kris, baserat på globala principer. Även dessa principer omvandlades till EU-regler.¹²

Gemensamma tillsynsmyndigheter inom EU

På EU-nivå fick två arbetsgrupper i uppdrag att se över hur finansiell tillsyn respektive krishantering kunde förbättras. Arbetsgruppen med ansvar för finansiell tillsyn leddes av den tidigare IMF-chefen Jaques de Larosière. Gruppen rekommenderade i sin slutrapport 2009 att ett nytt system av EU-organ för tillsynssamarbete skulle inrättas.¹³ År 2010 inrättades det Europeiska systemet för finansiell tillsyn (ESFS) som kom att bestå av fyra nya myndigheter (se avsnitt 3.2). Genom ESFS fick tillsynsfrågor en större roll i EU-samarbetet. De nya myndigheterna fick egna beslutsbefogenheter och en möjlighet att medla mellan nationella tillsynsmyndigheter i frågor om gränsöverskridande verksamheter. De Larosière-gruppen konstaterade att det hade varit tänkbart att centralisera tillsynen till ECB. Den ansåg dock att det skulle ha varit olämpligt av två skäl. För det första ansågs det vara praktiskt svår genomförbart att låta ECB ta över den löpande tillsynen över ett stort antal banker och, för det andra, riskerade det att inkräkta på ECB:s penningpolitiska mandat och oberoende.¹⁴

¹² EU:s kapitaltäckningsregelverk och krishanteringsregelverk beskrivs översiktligt i avsnitt 3.2.

¹³ De Larosière (2009).

¹⁴ Just ECB:s penningpolitiska oberoende blev en central fråga i förhandlingarna om bankunionen, vilket kom att återspeglas i bestämmelser om hur penningpolitik och banktillsyn ska hållas åtskild inom ECB, se avsnitt 3.3.

Ökad samordning kring krishantering av gränsöverskridande banker

EU:s finansministrar i Ekofin-rådet gav 2010 en arbetsgrupp, under ledning av den tidigare vice riksbankschefen Lars Nyberg, i uppdrag att se över formerna för hur banker i kris ska hanteras. Gruppen rekommenderade åtgärder för att förbättra samordningen mellan medlemsstaterna, i synnerhet kring gränsöverskridande banker.¹⁵ Gruppen menade också att EU borde ha en central fond för finansiering av gränsöverskridande krishantering. EU:s finansministrar följde upp rekommendationerna med förslag om åtgärder för bättre samordning och hantering av gränsöverskridande kriser men förslaget om en gemensam resolutionsfond lämnades därhän. Rapporten innehöll också rekommendationer om effektivare krisplanering i form av så kallade resolutionsplaner. Dessa införlivades i det nya EU-regelverket för krishantering av banker i det s.k. krishanteringsdirektivet.¹⁶

Sammanfattningsvis visade de diskussioner som fördes inom EU i kölvattnet av finanskrisen på en tilltagande insikt om att gränsöverskridande och integrerade finansmarknader krävde mer koordinering av tillsyn och krishantering. Samtidigt förblev huvudansvaret för tillsyn och krishantering på nationell nivå. Att upprätta gemensamma organ med självständigt ansvar för tillsyn respektive krishantering betraktades som alltför långtgående.¹⁷ När finanskrisen för euroländernas del sedan övergick i en kris som hotade valutasamarbetet, kom centralisering av tillsyn och krishantering att snarare ses som en förutsättning för att vända utvecklingen.

¹⁵ EFC Ad Hoc Working Group (2010).

¹⁶ Regelverket beskrivs översiktligt i avsnitt 3.2.

¹⁷ Trovärdigheten för det nya systemet för koordinering av tillsyn skadades också från början när en av myndigheterna, Eba, publicerade sina första stresstester 2011 och dessa visade sig ha underskattat bankers risker. Endast åtta av totalt 90 banker bedömdes då inte klara kapitalkraven. Den stora gränsöverskridande banken Dexia bedömdes med marginal klara testet, men bara tre månader senare behövde belgiska, franska och luxemburgiska myndigheter genomföra en stor räddningsaktion för banken.

2.3 Eurokrisen och inrättandet av bankunionen

Bankunionen är ett resultat av en rad politiska beslut med början under våren 2012 och som syftade till att hantera den akuta kris som valutasamarbetet då stod inför. Den s.k. eurokrisen kom ytterst att bli en förtroendekris för det gemensamma valutasamarbetet. En stor del av upprinnelsen till eurokrisen förklaras av de obalanser som byggts upp inom euroområdet sedan den gemensamma valutan infördes.

Detta avsnitt ger en översiktlig bild av eurokrisens orsaker och förlopp¹⁸ (2.3.1) och den avgörande betydelse eurokrisen kom att få för inrättandet av bankunionen (2.3.2). Avsnittet belyser även ECB:s roll för att stabilisera bankerna, och i förlängningen ekonomierna, i euroområdet (2.3.3).

2.3.1 Obalanser efter eurons införande

Införandet av euron medförde en konvergens i nominella räntor mellan euroländerna när de finansiella marknaderna inte längre krävde någon premie för devalveringsrisken. Detta ledde i sin tur till att de reala räntorna (dvs. nominella räntor med avdrag för inflationen) minskade avsevärt i de s.k. perifera euroländerna (Grekland, Irland, Italien, Portugal och Spanien), vilka fick mycket gynnsamma kreditvillkor. De s.k. kärnländerna (Belgien, Frankrike, Nederländerna, Tyskland och Österrike) fick nya, lönsamma investeringsmöjligheter. Sammantaget ökade de finansiella flödena mellan euroländer i betydande omfattning efter eurons införande (Tabell 2.1). I Irland och Spanien hade tillgången till billiga krediter lett till kraftigt ökande investeringar i bostads- och fastighetssektorn, med stigande tillgångspriser som följd. Även andra perifera euroländer använde kapitalinflödet för att investera i icke-konkurrensutsatta sektorer samt i privat och offentlig konsumtion. Det ledde i sin tur till att exportsektorn trängdes undan och förlorade i konkurrenskraft, vilket försvårade för dessa länder att återbetala det lånade kapitalet med exportinkomster.

¹⁸ För en mer utförlig analys av orsakerna till eurokrisen och förlopp, se t.ex. Baldwin m.fl. (2015).

Tabell 2.1 Total utlåning från banker i "kärnländer" till "periferin", Kv. 4 1999 och Kv. 4 2009.

Miljardier euro och procent

	1999	2009	Procentuell förändring 1999–2009
Portugal	26	110	320
Irland	60	348	481
Italien	259	822	217
Grekland	24	141	491
Spanien	94	613	554
Totalt	463	2033	340

Anm. Med "kärnländer" avses Belgien, Frankrike, Nederländerna, Tyskland och Österrike.

Källa: Baldwin och Giavazzi (2015).

Vissa euroländer, framför allt Grekland och Portugal, hade därtill statsfinansiella problem som uppkommit redan innan finanskrisen bröt ut. Det gjorde att dessa länder saknade statsfinansiella resurser att hantera problem i banksektorn. I Irland och Spanien fick obalanserna efter en tid statsfinansiella konsekvenser när banksystemet utsattes för starka påfrestningar och regeringarna tvingades till olika stödåtgärder till banksektorn. Detta skadliga samband mellan banker och stater (se vidare Förklaringsruta Ett skadligt samband mellan banker och statsfinanser) var ett utmärkande drag för eurokrisens senare fas och är alltjämt en risk för finansiell instabilitet inom euroområdet (se även avsnitt 12.3).¹⁹

Eurokrisen gjorde det tydligt att kostnaderna för att upprätthålla stabiliteten i banksystemet i flera euroländer blivit betydligt större än den fiskala kapaciteten på nationell nivå.²⁰ I merparten av euroländerna var banksektorerna vid finanskrisens utbrott (2008) flera gånger större än storleken på ekonomin (mätt som BNP), vilket framgår av Figur 2.1. Detsamma var fallet i flera EU-länder utanför euroområdet. Tillgångar i inhemska banker i förhållande till den totala ekonomin har, med några undantag, minskat jämfört med 2008 såväl inom som utanför euroområdet. I 10 av euroländerna var

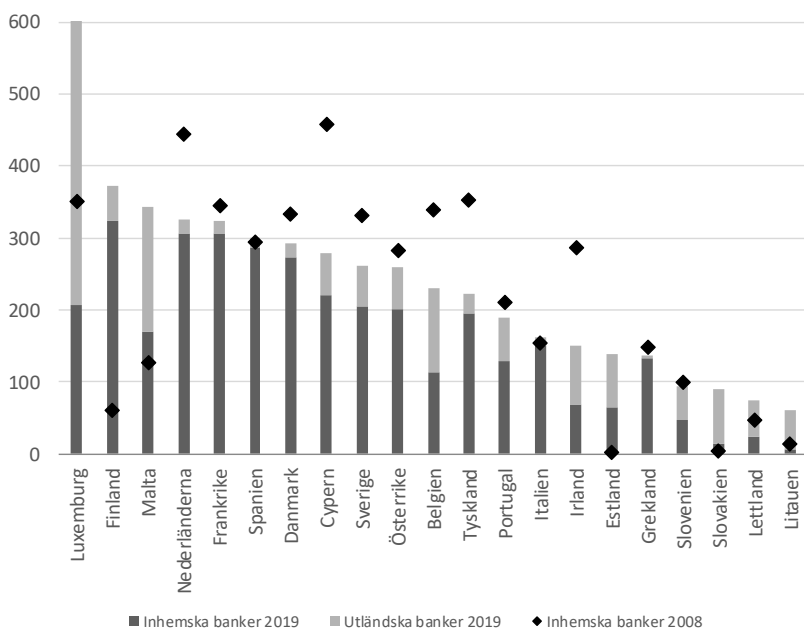
¹⁹ Corsetti m.fl. (2019) lyfter fram att den skadliga kopplingen mellan banker och statsfinanser var en viktig orsak (bland flera) till att finanskrisen kom att få så drastiska och långvariga effekter för euroområdet. Varken effekterna av tidigare finanskriser som drabbat nuvarande euroländer eller effekterna av den globala finanskrisen i t.ex. USA och Japan har varit lika allvarliga som eurokrisen.

²⁰ Obstfeld (2013).

banksektorerna (inklusive utländska banker) fortfarande dubbelt så stora som den samlade produktionen av varor och tjänster. Vissa medlemsstater har även stor närvaro av utländska banker, vilket betyder svårigheterna för nationella myndigheter att utföra tillsyn och krishantering.

Figur 2.1 Banksektorernas storlek i euroområdet, Sverige och Danmark, Kv. 4 2008 och Kv. 2 2019

Andel av BNP, procent



Anm. "Inhemska banker" avser inhemska bankkoncerners tillgångar på konsoliderad nivå, "utländska banker" avser utländskt kontrollerade filialer och dotterbolags tillgångar. Luxemburgs totala banktillgångar 2019 uppgår till 1 519 procent av BNP.

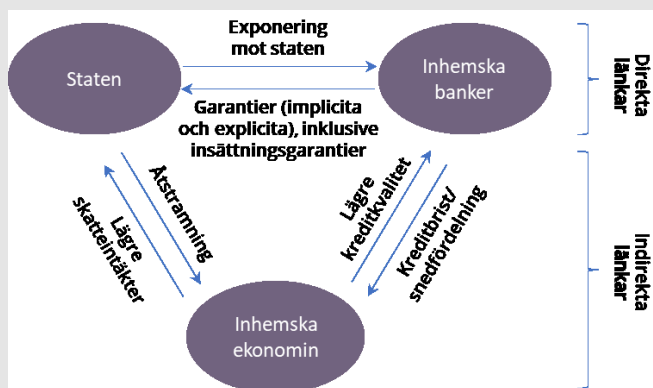
Källa: Riksbanken.

Förklaringsruta: Ett skadligt samberoende mellan banker och statsfinanser

Det skadliga samberoendet (eng. *doom loop*) mellan statsfinanser och banker uppkommer genom både direkta och indirekta länkar.

De **direkta länkarna** består i att banker ofta har betydande innehav av statsobligationer utgivna av bankernas hemland. Statsobligationer är normalt en långsiktig och säker investering. Men när räntorna stiger på statsobligationer sjunker deras värde. Det påverkar bankens balansräkning negativt och får bankens fordringsägare att kräva högre kompensation för att fortsätta finansiera banken. Bankens finansieringskostnader ökar ytterligare. Staten kan, i sin tur, också ha en direkt exponering mot bankerna via olika former av garantier, t.ex. insättningsgaranti. Det kan också finnas en förväntan om att staten ska ingripa och tillföra kapital om banker fallerar.

Figur 2.2 Samberoendet mellan banker och statsfinanser



De **indirekta länkarna** går via den reala ekonomin (dvs. produktion och sysselsättning). Den lågkonjunktur som ofta följer efter en finanskris, påverkar bankerna genom att låntagarnas återbetalningsförmåga försämras. Bankers affärsmöjligheter och lönsamhet försämras också när efterfrågan på lån minskar. Därtill kommer att bankerna sannolikt drar ner på sin utlåning för att kompensera för värdeförlusterna på innehavet av statsobligationer. Detta gör att de negativa effekterna på den inhemska ekonomin blir än större. Lågkonjunkturen innebär att statens skatteintäkter minskar samtidigt som utgifterna för t.ex. arbetslöshetsunderstöd ökar. Det leder i sin tur till att statens finanser försämras ytterligare, vilket urholkar värdet på bankernas innehav av statsobligationer än mer osv.

Källa: Véron (2017).

Först Grekland²¹ och sedan Irland²² sökte finansiellt stöd från EU och IMF. Stödprogrammen signalerade att euroländerna saknade gemensamma verktyg för att hantera statsfinansiella kriser inom euroområdet. Det skapade en oro för att även andra euroländer skulle hamna i samma situation som Grekland och Irland. Investerare började att kräva högre kompensation för utlåning till andra euroländer med svaga statsfinanser. Det innebar att eurokrisen kom att omfatta fler, och framför allt större, euroländer. Portugal ansökte om ett stödprogram hos EU och IMF våren 2011.²³

EU saknade mekanismer för att hantera ekonomiska kriser

En bärande princip i valutasamarbetet var att finanspolitisk återhållsamhet har en avgörande betydelse för förtroendet för den gemensamma penningpolitiken och därmed ytterst för euron. Denna princip manifesterades i stabilitets- och tillväxtpakten samt i Maastrichtfördragets förbud mot att medlemsstaterna tar över finansieringen av varandras statsskulder (eng. *no-bail-out clause*). Risken för obalanser i den privata sektorn tillmättes ingen större betydelse. Eurokrisen visade att det är svårt att separera obalanser i den privata och den offentliga sektorn. Det ensidiga fokuset på finanspolitiken innebar att euroländerna saknade ändamålsenliga verktyg för att hantera en situation där statsfinansiella problem var intimt sammanvävda med problem i banksektorn. Avsaknaden av sådana mekanismer ledde till att en rad okonventionella politiska beslut togs om att bl.a. inrätta tre gemensamma finansiella stabilitetsmekanismer (se Förklaringsruta Finansiella stabilitetsmekanismer i EU). Dessa mekanismer var till övervägande del ämnade för, och finansiellt uppbackade av, euroländerna. Inrättandet av bankunionen, med gemensam tillsyn över euroländernas större banker som ett första steg, var ytterligare ett led i den akuta krishanteringen.

²¹ I maj 2010 beslutade euroländerna och IMF att ge Grekland lån om totalt 110 miljarder euro. Totalt genomgick Grekland tre stödprogram, varav det sista avslutades 2018.

²² I november 2010 begärde Irlands regering finansiellt stöd. Stödpaketet bestod av lån från EU, euroländerna och IMF samt bilaterala lån från Storbritannien, Danmark och Sverige. Totalt uppgick lånen till 85 miljarder euro. Programmet avslutades 2013. Se även proposition 2011/12:119 Utlåning till Irland.

²³ I april 2011 begärde Portugals regering finansiellt stöd. Stödprogrammet till Portugal uppgick till totalt 78 miljarder euro från EU, euroländerna och IMF. Programmet avslutades 2014.

Förklaringsruta: Finansiella stabilitetsmekanismer i EU

EU och euroländerna etablerade ett antal finansiella stabilitetsmekanismer när flera medlemsstater fick ekonomiska problem efter den globala finanskrisen. I dag finns tre permanenta stabilitetsmekanismer:

Europeiska stabilitetsmekanismen

Europeiska stabilitetsmekanismen (eng. *European Stability Mechanism, ESM*) är endast tillgänglig för euroländerna och baseras på ett mellanstatligt fördrag.¹ ESM blev operativ hösten 2012 och har en utlåningskapacitet på 500 miljarder euro. Stöd kan ges genom lån, en s.k. förebyggande kreditlina, direkt rekapitalisering av banker (tills ESM blir säkerhetsmekanism för Resolutionsfonden²), indirekt rekapitalisering av banker (via lån till staten) samt köp av statsobligationer på primär- eller sekundärmarknader. Stödformerna har olika grad av ekonomisk-politisk konditionalitet (t.ex. finanspolitisk konsolidering samt struktur- och finanssektorreformer). ESM finansieras via upplåning på finansmarknaderna baserat på ESM:s kapital.

Betalningsbalansstödet

Betalningsbalansstödet (eng. *Balance of Payments assistance, BoP*) är endast tillgänglig för medlemsstater som inte har euron som valuta.³ Utlåningskapaciteten är 50 miljarder euro (2,1 procent av stödberättigade länders BNP), genom lån eller förebyggande kreditlina. Utlåning kan ske om en medlemsstats betalningsbalansproblem kan äventyra handelspolitiken eller den inre marknadens funktion. BoP finansieras genom upplåning på finansmarknaderna med EU:s egna medel som säkerhet och är behäftade med konditionalitet (t.ex. relaterade till statsbudgeten och finanssektorn). Sverige kan begära stöd från BoP.⁴

Europeiska finansiella stabilitetsmekanismen

Europeiska finansiella stabilitetsmekanismen (eng. *European Financial Stability Mechanism, EFSM*) är tillgänglig för samtliga medlemsstater.⁵ EFSM har en utlåningskapacitet på totalt 60 miljarder euro, vilken baseras på utgivning av obligationer med EU:s budget som säkerhet. EFSM:s betydelse minskade efter det att ESM etablerades men har bland annat använts för överbyggnadslån i samband med ESM-program.

¹ ESM:s fördrag: <https://www.esm.europa.eu/legal-documents/esm-treaty>

² Se vidare avsnitt 3.4 och 8.2.

³ Rättslig grund är artikel 143 i EUF-fördraget samt rådets förordning 332/2002.

⁴ Se vidare avsnitt 12.6.

⁵ Rättslig grund är rådets förordning 407/2010.

2.3.2 EU:s medlemsstater tar beslut om att inrätta bankunionen 2012

I mars 2012 beviljade euroländerna och IMF ett andra stödprogram till Grekland på 130 miljarder euro för perioden 2012–2014. Det fanns vid sidan om stödet till Grekland även behov av att återkapitalisera ett antal spanska banker. I juni 2012 beviljade euroländernas finansministrar ett lån till Spanien via ESM på 100 miljarder euro för (indirekt) återkapitalisering av banker. Även Cypern hade en allvarlig bankkris under våren 2012 och tvingades att söka finansiellt stöd.²⁴

Upplåningskostnaderna för den italienska och den spanska staten hade ökat alltsedan 2010 men ökade mycket snabbt under våren 2012. När eurokrisen spred sig även till större euroländer, skapades en osäkerhet om hela valutasamarbetets – och därmed eurons – framtid. Investerare började att kräva kompensation för redenomineringsrisken, dvs. risken för att ett krisdrabbat land skulle lämna euroområdet.²⁵ Om denna risk hade realiserats, dvs. en återgång till nationella valutor, skulle valutan i krisdrabbade länder sjunka kraftigt i värde i förhållande till euron, vilket i sin tur hade gjort skulder utställda i euro svårare att betala tillbaka.²⁶ Öron för valutasamarbetets framtid satte stor press på euroländernas regeringar att vidta åtgärder för att mer varaktigt stabilisera de finansiella marknaderna. I ett längre perspektiv handlade det även om att bryta det skadliga sambandet mellan banker och statsfinanser i de perifera euroländerna.

²⁴ Euroländerna bidrog med 9 miljarder euro via ESM och IMF med 1 miljard euro för perioden 2013–2016.

²⁵ Redenomineringsrisken har uppskattats till 30, 40 respektive 50 procent av franska, italienska och spanska ränteskillnader gentemot tyska statsobligationsräntor i början av 2012, se De Santis (2015).

²⁶ Därtill skulle insättare sannolikt välja att flytta sina insättningar till banker i kvarvarande euroländer, vilket i sin tur skulle leda till ytterligare finansiell instabilitet. Om det land som lämnar i utgångsläget är statsfinansiellt svagt, kan det antas att svårigheterna att backa upp nationella banker blir betydande.

Förslag om centraliserad tillsyn och krishantering våren 2012

Våren 2012 framförde kommissionen, ECB och IMF förslag om att centralisera banktillsyn och krishantering inom euroområdet.²⁷ I juni lade ordföranden för Europeiska rådet²⁸ fram en rapport med förslag om hur det ekonomiska samarbetet inom valutaunionen kunde fördjupas.²⁹ En del av rapporten handlade om att skapa ett integrerat finansiellt ramverk. Det finansiella ramverket skulle bestå av fyra delar:

1. en gemensam mekanism för banktillsyn,
2. en gemensam mekanism för hantering av banker i kris,
3. en gemensam insättningsgaranti och
4. en mekanism för att kunna ge temporärt finansiellt stöd till euroländer för att återkapitalisera banker.

Den gemensamma tillsynsmekanismen, den gemensamma resolutionsmekanismen och den gemensamma insättningsgarantin kom sedan att benämnas Europeiska bankunionen.

Den 29 juni 2012 gjorde euroländernas stats- och regeringschefer ett uttalande som kan ses som ett av de första stegen mot inrättandet av bankunionen:³⁰

We affirm that it is imperative to break the vicious circle between banks and sovereigns. The Commission will present Proposals on the basis of Article 127(6) for a single supervisory mechanism shortly. We ask the Council to consider these Proposals as a matter of urgency by the end of 2012. When an effective single supervisory mechanism is established, involving the ECB, for banks in the euro area the ESM could, following a regular decision, have the possibility to recapitalize banks directly.

²⁷ Se tal av den dåvarande chefen för IMF, Christine Lagarde, och dåvarande ordföranden för ECB, Mario Draghi, samt kommissionens rekommendationer till euroområdet: Lagarde (2012, 23 januari). Global Challenges in 2012, tal i Berlin.; Draghi (2012, 25 april). Introductory statement by Mario Draghi, President of the ECB, tal vid utfrågning i Europaparlamentet; Europeiska kommissionen (2012, 30 maj) Landsspecifika rekommendationer till euroområdet.

²⁸ Europeiska rådet består av unionens stats- och regeringschefer. De formulerar inriktning och prioriteringar för EU:s politik.

²⁹ van Rompuy (2012).

³⁰ Eurotoppmöte (2012, 29 juni) Euro area summit statement.

Europeiska rådet behandlade rapporten samma dag och bad kommissionen att ta fram en färdplan för att verkställa euroländernas uttalande.³¹ Kommissionen lade i september 2012 fram ett lagförslag om en gemensam tillsynsmekanism som EU:s finansministrar (inklusive medlemsstater som inte hade euron som valuta) sedan förhandlade under hösten.³² Europeiska rådet nådde i december samma år en överenskommelse om att komplettera den gemensamma tillsynsmekanismen med en gemensam mekanism för resolution av banker. Enligt överenskommelsen skulle den gemensamma resolutionsmekanismen innefatta en fond finansierad med bankavgifter samt ha tillgång till en finansiell säkerhetsmekanism (eng. *backstop*) bestående av statsfinansiella lån. Parallellt med dessa åtgärder inleddes förhandlingarna av krishanteringsdirektivet.

Bankunionen var från början tänkt för euroländer. Den rapport som Europeiska rådets ordförande presenterade vid eurotoppmötet i juni underströk att förslagen syftade till att stärka just den gemensamma valutans funktion. Av euroländernas uttalande i juni framgår att den gemensamma tillsynen skulle omfatta euroländernas banker. De politiska uttalandena från de många ministermötena vid den här tiden framhöll samtidigt vikten av att ett system för centraliserad tillsyn och krishantering ska värna den inre marknaden för finansiella tjänster.³³ Redan 2012 stod det därför klart att bankunionen skulle stå öppen för medlemsstater som inte har euron som valuta.

Kapitel 3 beskriver övergripande bankunionens struktur, rättsliga grund och funktion.

2.3.3 ECB hade en central roll i krishanteringen

Under eurokrisens första år fortsatte ECB med samma typ av stödåtgärder som den hade vidtagit under finanskrisen. ECB tillgodosåg bankernas behov av likviditet genom att ge ut lån med längre löptider och acceptera fler typer av säkerheter för sin utlåning till

³¹ Europeiska rådet (2012, 29 juni) Slutsatser 28–29 juni (punkt 4) EUCO 76/12. I formell mening ställde sig Europeiska rådet bakom den gemensamma tillsynen senare samma år: Europeiska rådet (2012, 19 oktober) Slutsatser 18–19 oktober 2012 (punkt 6–8) EUCO 156/12.

³² Samtidigt som kommissionen lade fram lagförslaget presenterade den ett meddelande med den färdplan som Europeiska rådet efterfrågat för hur en europeisk bankunion kunde färdigställas. Meddelandet återupprepade behovet av att centralisera inte bara tillsyn utan även krishantering. Europeiska kommissionen (2012) En färdplan för en Bankunion.

³³ Eurotoppmöte. (2012, 29 juni). Euro area summit statement.

banker än tidigare.³⁴ I december 2011 beslutade ECB att i två omgångar ge ut lån till euroländernas banker.³⁵ Ett annat viktigt verktyg för bankers likviditetsförsörjning blev ECB-systemets nödlån till banker (eng. *Emergency Liquidity Assistance*, Ela).³⁶

I juli, en månad efter euroländerna tog det första steget om att inrätta bankunionen, deklarerade ECB:s ordförande Mario Draghi i ett tal i London att ECB var redo att göra ”vadhelst som krävdes” (eng. *whatever it takes*), inom ramen för ECB:s mandat, för att bevara euron.³⁷ Trots att ECB inte hade preciserat hur de skulle genomföra utfästelsen, började räntorna på utsatta euroländers statsobligationer omedelbart att sjunka. De finansiella marknaderna uppfattade utfästelsen som att ECB var villig att agera sista låneinstans för euroländer och på så vis säkerställa att de inte skulle gå i statsfinansiell bankrutt.³⁸ Utfästelsen, i kombination med de tidigare aktiverade programmen, stabiliserade de finansiella marknaderna, minskade redomineringspremien och följaktligen även upplåningskostnaderna för de perifera euroländerna.³⁹

Förslaget om att inrätta en gemensam tillsynsmekanism skapade förutsättningar för att bryta det skadliga samberoendet mellan banker och statsfinanser. Bankunionen var också en signal om att det fanns politisk vilja att bevara sammanhållningen i valutasamarbetet. Genom att tillsynen förlades till ECB, fick ECB direkt insyn

³⁴ År 2010 inledde ECB ett program för köp av statsobligationer (eng. *Securities Markets Program*, SMP). Programmet syftade till att dämpa den kraftiga uppgången i statsobligationsräntorna i krisdrabbade länder och därmed öka genomslaget för penningpolitiken. SMP skiljde sig från det program av tillgångsköp, kvantitativa lättnader, som ECB påbörjade 2015 och vilket även det omfattade köp av statsobligationer. Till skillnad från SMP är syftet med kvantitativa lättnader att tillföra ekonomin mer likviditet och på så sätt påverka inflationstrycket. SMP hade ett smalare syfte: att stabilisera vissa delar av statsobligationsmarknaderna. ECB absorberade (”steriliserade”) därför den tillförsel av likviditet som SMP-köpen innebar.

³⁵ Programmet benämns LTRO (eng. *Long-term Refinancing Operations*, LTRO). Programmet kom att omfatta 1 000 miljarder euro. LTRO utnyttjades framför allt av italienska och spanska banker.

³⁶ Ela är ett likviditetsstöd i nödlägen till solida banker med tillfälliga likviditetsproblem. Beslut och administration om Ela genomförs av de nationella centralbankerna inom euroområdet, men ECB har möjlighet att villkora, begränsa och avbryta nödlånen. Se även avsnitt 8.3.

³⁷ ECB (2012, 26 juli) Verbatim of remarks made by Mario Draghi, tal vid Global Investment Conference in London.

³⁸ ECB följde i september upp utfästelsen med ett program för köp av statsobligationer (eng. *Outright Monetary Transactions*, OMT). Ett villkor för ECB:s ingripande var att medlemsstaten ifråga ingick i ett stödprogram från EFSF/ESM, med villkor för den ekonomiska politiken. Syftet med detta var att säkra att OMT inte skulle vara förenat med förluster för ECB. OMT har än så länge inte använts.

³⁹ Bayer m.fl. (2018).

i bankerna. Sammantaget innebar förslaget om att inrätta den gemensamma tillsynsmekanismen att ECB kunde känna större säkerhet inför att agera sista låneinstans för de mest krisdrabbade euroländerna.⁴⁰

2.4 Bankunionen och den inre marknaden för finansiella tjänster

Även om bankunionen drevs fram som en respons på en akut kris i euroområdet, bör den även ses i ljuset av framväxten av en inre marknad för finansiella tjänster inom EU. EU:s politik för att fullborda den inre marknaden omfattar finansiella tjänster och sker inom ramen för den fria rörligheten för tjänster och kapital.⁴¹ Det handlar i huvudsak om att avlägsna nationella inträdeshinder och harmonisera nationell lagstiftning. Den inre marknaden för finansiella tjänster är nära kopplad till de regelverk som ska se till att de finansiella företagen kan stå emot olika former av påfrestningar och även hur de ska hanteras om de får problem. Regelverket omfattar exempelvis villkor för tillstånd, prövning av lämpligheten hos ledning och styrelse i företagen samt kapital- och likviditetskrav (se vidare avsnitt 3.2). En väl fungerande inre marknad för finansiella tjänster förutsätter med andra ord att det finansiella systemet är stabilt.

Detta avsnitt ger först en översiktlig beskrivning av utvecklingen av EU:s inre marknad för finansiella tjänster (2.4.1) och belyser därefter bankunionens roll i arbetet med att fördjupa den inre marknaden (2.4.2).

2.4.1 Utvecklingen av EU:s inre marknad för finansiella tjänster

Strävanden mot att fullborda den inre marknaden för finansiella tjänster har varit en gradvis process som påbörjades redan när Europeiska Ekonomiska Gemenskapen (EEG, sedermera EG) bildades 1958. Fri rörlighet av kapital hade en underordnad och (i enlighet med Romfördrä-

⁴⁰ Se t.ex. Véron (2015).

⁴¹ Den inre marknaden omfattar även Norge, Island och Lichtenstein, dvs. det som brukar benämnas EES (Europeiska ekonomiska samarbetsområdet).

get) understödjande ställning i förhållande till den gemensamma marknaden för varor och tjänster.⁴² Flera steg i syfte att undanröja omotiverade nationella restriktioner för gränsöverskridande kapitalrörlighet har tagits sedan dess. Under 1980-talet påbörjade EG-länderna ett bredare arbete med att fullborda den inre marknaden.⁴³ Särskilt två initiativ var betydande för att utveckla den inre marknaden för finansiella tjänster: fullt ut avreglerade kapitalflöden och fri etableringsrätt för EG:s banker på hela den inre marknaden.⁴⁴

Ytterligare steg för ökad finansiell integration när euron infördes

I samband med införandet av euron hamnade den inre marknaden för finansiella tjänster åter i fokus. Väl fungerande finans- och kapitalmarknader är en förutsättning för att den gemensamma penningpolitiken i en valutaunion ska vara effektiv. Kommissionen presenterade 1999 en handlingsplan med åtgärder för att euron skulle stödja de finansiella marknadernas utveckling inom vad som skulle komma att bli Europeiska Unionen (EU).⁴⁵ Handlingsplanen innehöll även initiativ till förstärkta tillsynsstrukturer för t.ex. bank- försäkrings- och värdepapperssektorerna i EU. Genomförandet av handlingsplanen drog emellertid ut på tiden på grund av lagstiftningsprocessen inom EU. Därför påbörjades ett arbete för att effektivisera lagstiftningsprocessen på finansmarknadsområdet, den s.k. Lamfalussyprocessen.⁴⁶

⁴² Abdelal (2007).

⁴³ Kommissionen presenterade 1985 vitboken om den inre marknaden. Vitboken innehöll 279 förslag och en tidplan för att ta bort fysiska, tekniska och finanspolitiska hinder för rörlighet inom EG. Europeiska kommissionen (1985).

⁴⁴ Det s.k. europeiska passet, en del av det som benämndes det andra bankdirektivet.

⁴⁵ Decressin m.fl. (red.) (2007).

⁴⁶ Det nya arbetssättet godkändes 2001. Enligt den modell som slogs fast skulle EU-arbetet delas upp i en hierarki där bara mer grundläggande ramlagstiftning skulle antas i den ordinarie lagstiftningsprocessen, medan kommissionen skulle anta mer tekniska akter i samråd med expertkommittéer. Från början omfattade det nya arbetssättet värdepappersområdet; 2005 utvidgades det till bank- och försäkringsområdena.

Initiativ efter den globala finanskrisen

Åren efter millennieskiftet kännetecknades av ökad finansiell integration, inte bara inom EU utan även globalt. I och med den globala finanskrisen 2007–2008 och den därpå följande eurokrisen avstannade integrationen eller t.o.m. reverserades i vissa fall.⁴⁷ Instabiliteten i det finansiella systemet och de efterföljande statsfinansiella problemen i vissa euroländer präglade EU:s lagstiftningsagenda under åren som följde. EU har till stora delar genomfört en omreglering av de finansiella marknaderna. Omregleringen var först och främst en del av den globala reformagenda som syftade till att se över och utveckla nya standarder för finansiell verksamhet. Erfarenheterna från finanskrisen kom också att leda till insatser för att förbättra den finansiella tillsynen och för att åstadkomma mer ändamålsenliga former för att hantera banker i kris. På senare tid har fokus åter riktats mot insatser för att utveckla och fördjupa den inre marknaden för finansiella tjänster, inte minst för att ytterligare integrera medlemsstaternas kapitalmarknader inom ramen för den s.k. kapitalmarknadsunionen (se avsnitt 11.2).

2.4.2 Bankunionens roll i fördjupningen av den inre marknaden

Bankunionen är en integrerad del i arbetet med att värna och fördjupa EU:s inre marknad för finansiella tjänster. I den förordning som utgör regelverket för den gemensamma tillsynsmekanismen (se vidare avsnitt 3.3) uttrycks bankunionens dubbla syften som följer:⁴⁸

Den rådande finansiella och ekonomiska krisen har visat att finanssektorns [fragmentering] kan utgöra ett hot mot den gemensamma valutan och den inre marknads integritet. Det är därför viktigt att förstärka integreringen av banktillsynen för att stärka unionen, återställa den finansiella stabiliteten och lägga grunden för ekonomisk återhämtning.

En bärande del av inre marknadsmotivet för att inrätta bankunionen är idén om lika konkurrensvillkor (eng. *level-playing field*) för banker. Gemensam tillsyn och krishantering ska leda till att finansierings- och konkurrensvillkor för enskilda banker inte blir bero-

⁴⁷ Se föregående avsnitt 2.3 och även avsnitt 9.4.

⁴⁸ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1024/2013, den s.k. SSM-förordningen, skäl 3.

ende av hur deras respektive nationella myndigheter tillämpar det gemensamma EU-regelverket. När konkurrens sker på lika villkor kan skillnader i lånekostnader jämnas ut, vilket i sin tur stimulerar kreditgivning över landsgränserna. Lika villkor gör det också mer attraktivt att etablera eller förvärva banker i andra länder (se vidare avsnitt 9.4).

2.5 Bankunionen och det finansiella trilemmat

Den globala finanskrisen och den efterföljande eurokrisen illustrerar svårigheterna med att förena fria kapitalrörelser och gränsöverskridande banker med finansiell stabilitet när ansvaret för finansmarknadspolitiken - tillsyn, krishantering och finansiella skyddsnet (t.ex. insättningsgaranti) – är nationellt. Detta har benämnts ”det finansiella trilemmat”.⁴⁹ Det finansiella trilemmat är en teoretisk tankemodell för att strukturera de målkonflikter som kan uppstå mellan finansiell stabilitet, fria kapitalrörelser och nationellt ansvar för finansmarknadspolitiken. Det är i det avseendet även ett sätt att tänka kring kopplingen mellan eurokrisen och bankunionen. Svårigheterna att förena dessa mål är emellertid relevanta även för länder som inte ingår i en valutaunion. Utvecklingen i Baltikum under finanskrisen är ett exempel på hur ett stort kapitalinflöde, som inte minst de svenska bankerna hade bidragit till, ledde till en svår makroekonomisk kris. I praktiken är målkonflikterna emellertid inte lika entydiga som trilemmat antyder. Trilemmat ger heller inte något svar på vad som är en politiskt önskvärd avvägning mellan de olika målen.

Detta avsnitt redogör för det finansiella trilemmat och hur bankunionen kan bidra till att göra trilemmat mindre påtagligt (2.5.1). Avsnittet sätter också in det finansiella trilemmat i ett bredare ekonomisk-politiskt perspektiv (2.5.2).

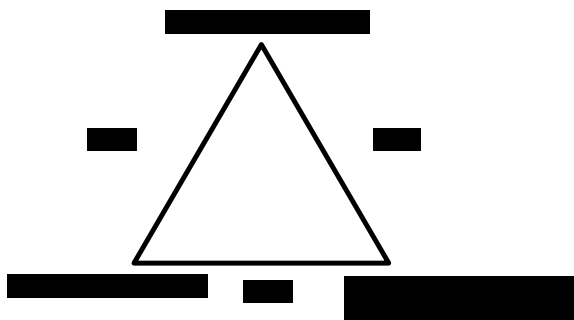
⁴⁹ Introducerades av den holländska nationalekonomiprofessorn Dirk Schoenmaker efter finanskrisens utbrott, se Schoenmaker (2011).

2.5.1 Det finansiella trilemmat

Det finansiella trilemmat, som illustreras i Figur 2.3, representerar tre olika ”alternativ” som politiska beslutsfattare har att förhålla sig till:

1. Finansiell stabilitet kan förenas med nationellt ansvar för finansmarknadspolitik (dvs. finansiell tillsyn, krishantering och finansiella skyddsnät), men till priset av att kapitalet inte kan flöda fritt över gränserna eller att flödena åtminstone är starkt begränsade.
2. Fria kapitalrörelser kan förenas med nationell finansmarknadspolitik, men riskerar att leda till finansiell instabilitet.
3. Fria kapitalrörelser kan förenas med finansiell stabilitet om finansmarknadspolitiken omfattar hela det geografiska område inom vilket kapitalet rör sig.

Figur 2.2 Det finansiella trilemmat



Källa: Schoenmaker (2011).

EU befann sig innan den globala finanskrisen i en situation som liknar alternativ B. Politiken hade fokuserat på att öka den finansiella integrationen, bl.a. genom att banker i ökad utsträckning bedrev verksamhet i flera medlemsstater. Samtidigt låg ansvaret för tillsyn, krishantering (i den utsträckning regelverk och mekanismer fanns på plats) och finansiella skyddsnät huvudsakligen på nationell nivå. Finanskrisen och den därpå följande eurokrisen visade att integrerade finansmarknader med en nationell finansmarknadspolitik kan

leda till finansiell instabilitet. Det fanns ingen gemensam funktion eller myndighet som kunde förhindra att finansiella flöden inte ledde till överhettning och makroekonomiska obalanser. Det finns skäl för att det finansiella trilemmat är starkare i en valutaunion kopplat till utformningen av den gemensamma penningpolitiken.⁵⁰

De regelförändringar som skett på global nivå efter finanskrisen har bl.a. syftat till att möjliggöra en effektivare tillsyn av gränsöverskridande bankkoncerner samt till att underlätta hanteringen av banker som hamnar i problem som de själva inte kan bemästra. Efter finanskrisen har fler och närmare gränsöverskridande samarbeten mellan tillsyns- och resolutionsmyndigheterna kommit till stånd. Utvecklingen mot mer samarbete är inte bara europeiskt utan ett mer eller mindre globalt fenomen.⁵¹ Förändrade regelverk och ökat samarbete mellan myndigheter kan ses som en rörelse från B till C i Figur 2.3. Det innebär att visst ansvar och vissa befogenheter förts över till gemensamma fora (t.ex. tillsynskollegier) och tillsynsmyndigheter inom EU. Någon motsvarande överflyttning av ansvar och befogenheter skedde inte när det gäller de finansiella skyddsneten. Det förklaras av att skyddsneten har en nära koppling till medlemsstaternas statsfinanser. Bankunionen är i ljuset av det finansiella trilemmat ett ytterligare, tydligt steg i riktning mot att överge den nationella finansmarknadspolitik. Nationella myndigheter med ansvar för tillsyn och krishantering av banker har dock fortsatt en viktig roll inom bankunionen. Målsättningen är att inrättandet av bankunionen ska göra det lättare att förena finansiell stabilitet med fortsatt finansiell integration och utveckling av den inre marknaden inom EU.

2.5.2 Ett bredare perspektiv på det finansiella trilemmat

Risker för finansiell instabilitet kan förstärkas av oaktsam ekonomisk politik i vidare bemärkelse, t.ex. genom överskuldssättning hos hushåll och företag eller genom en ohållbar finanspolitik. Så länge ansvaret för den ekonomiska politiken i allt väsentligt är nationellt, är gemensam tillsyn och krishantering ett ofullständigt svar på det

⁵⁰ Se t.ex. Beck m.fl. (2018) och Canale m.fl. (2018).

⁵¹ Beck m.fl. (2018). Erfarenheterna från den ekonomiska krisen i Baltikum och de återverkningar som denna hade på inte minst det svenska banksystemet gjorde att tillsynsmyndigheter, centralbanker och regeringar i Norden-Baltikum enades om ett samarbete kring tillsyn, finansiell stabilitet och krishantering. Samarbetet har successivt byggts ut och formaliserats (se vidare avsnitt 11.3).

finansiella trilemmat, i synnerhet inom en valutaunion. Det ekonomisk-politiska samarbetet inom EU respektive euroområdet har fördjupats sedan eurokrisen inleddes. Bankunionen kan därför, åtminstone för euroländernas del, även ses som en komponent i en ytterligare fördjupning av det ekonomisk-politiska samarbetet i en vidare bemärkelse. Bankunionens betydelse i ljuset av denna fördjupning – och vilka konsekvenser det kan ha för ett eventuellt svenskt deltagande – diskuteras i kapitel 11.

3 Bankunionens institutionella ram och nära samarbete

3.1 Inledning

Bankunionen är i första hand en struktur – en institutionell ram – för att organisera arbetet med tillsyn och krishantering av banker inom euroområdet. Deltagande i bankunionen är obligatoriskt för medlemsstater med euron som valuta, men övriga medlemsstater kan välja att delta. Tillsyn och krishantering av banker inom EU utgår från ett omfattande regelverk som är gemensamt för medlemsstaterna, oavsett om de deltar i bankunionen eller inte. Bankunionen utgörs av den gemensamma tillsynsmekanismen (Tillsynsmekanismen) och den gemensamma resolutionsmekanismen (Resolutionsmekanismen) inklusive den gemensamma resolutionsfonden. En eventuell tredje del – ett gemensamt finansierat insättningsgarantisystem – är än så länge föremål för politiska överväganden.

Tillsynsmekanismen och Resolutionsmekanismen har det övergripande ansvaret att säkerställa en enhetlig tillämpning av det gemensamma regelverket i de medlemsstater som deltar i bankunionen (se Figur 3.1). I de medlemsstater som inte deltar i bankunionen har nationella myndigheter motsvarande ansvar (dvs. Finansinspektionen och Riksgälden i Sveriges fall). Såväl Tillsynsmekanismen som Resolutionsmekanismen bygger emellertid på ett nära samarbete mellan EU-organen och de nationella myndigheterna.

Figur 3.1 Bankunionens struktur i dag



Bankunionen omfattar för närvarande de 19 medlemsstater som har euron som valuta. Bulgarien och Kroatien kommer med stor sannolikhet att i framtiden införa euron och därmed även delta i bankunionen. Redan under förhandlingarna om bankunionen fanns det en politisk vilja att möjliggöra för medlemsstater som inte har euron som valuta att delta. Ett motiv för att skapa en sådan möjlighet var att säkerställa att den inre marknaden för finansiella tjänster inte delades upp till följd av skillnader i hur det gemensamma regelverket tillämpas. Medlemsstater som inte har euron som valuta kan delta i bankunionen genom att inleda ett s.k. nära samarbete.

Detta kapitel beskriver först och främst hur bankunionen är uppbyggd. Avsnitt 3.2 beskriver de huvudsakliga delarna i det gemensamma regelverket för banker inom EU och det s.k. Europeiska systemet för finansiell tillsyn (ESFS). Avsnitt 3.3 och 3.4 beskriver bankunionens institutionella ram: Tillsynsmekanismens respektive Resolutionsmekanismens organisation, uppgifter och arbetsfördelning. Avsnitt 3.5 redogör för formerna för en medlemsstat som inte har euron som valuta att ingå ett nära samarbete med ECB.

3.2 Det gemensamma regelverket för bankverksamhet i EU

Den inre marknadsens gemensamma regelverk för banker (eng. *single rulebook*) syftar till att de cirka 6 000 bankerna inom EU ska kunna verka på samma villkor och att ge EU:s konsumenter ett likvärdigt skydd.¹ Regelverket består av ett antal rättsakter som EU:s samtliga medlemsstater antingen införlivat i nationell lagstiftning eller som är direkt gällande på hela den inre marknaden.² Regelverket kan på en övergripande nivå delas in i följande delar:

- **Kapitaltäckningsregelverket**, som består av det fjärde kapitaltäckningsdirektivet³ (eng. *Capital Requirements Directive IV*, CRD IV) och tillsynsförordningen⁴ (eng. *Capital Requirements Regulation*, CRR).
- **Krishanteringsregelverket**, som består av direktivet om återhämtning och resolution av banker, det s.k. krishanteringsdirektivet⁵ (eng. *Bank Recovery and Resolution Directive*, BRRD).
- **EU:s regler om insättningsgarantier**, som anges i direktivet om insättningsgarantisystem⁶ (eng. *Deposit Guarantee Directive*).⁷

Regelverket gäller på hela EU:s inre marknad, oaktat deltagande i bankunionen. Inom bankunionen är det däremot gemensamma EU-organ som har i ansvar att tillämpa reglerna. I de medlemsstater som inte deltar i bankunionen ansvarar nationella tillsyns- och resolutionsmyndigheter för tillämpningen av regelverket. Delar av kapitaltäcknings- och krishanteringsreglerna revideras genom det

¹ Regelverket omfattar även kreditmarknadsföretag och värdepappersföretag i EU:s medlemsstater. I rättsakter används därför begreppet (finansierat) institut. Regelverket gäller även för Island, Lichtenstein och Norge (det så kallade Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, EES).

² Det handlar främst om förordningar och direktiv. *Förordningar* är direkt tillämpliga i medlemsstaterna. Ett *direktiv* är bindande för medlemsstaterna men överläter åt dem att bestämma på vilket sätt reglerna ska genomföras på nationell nivå.

³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/36/EU av den 26 juni 2013 om behörighet att utöva verksamhet i kreditinstitut och om tillsyn av kreditinstitut och värdepappersföretag.

⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 575/2013 av den 26 juni 2013 om tillsynskrav för kreditinstitut och värdepappersföretag.

⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/59/EU av den 15 maj 2014 om inrättande av en ram för återhämtning och resolution av kreditinstitut och värdepappersföretag.

⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/49/EU av den 16 april 2014 om insättningsgarantisystem.

⁷ Det gemensamma regelverket omfattar också Betaltjänstdirektivet, som inte beskrivs här.

s.k. bankpaketet. Dessa regler genomförs i nationell rättsordning under 2020.⁸

3.2.1 Kapitaltäckningsregelverket

Kapitaltäckningsregelverket innehåller krav på bankers kapital- och likviditetstäckning samt begränsningar för s.k. stora exponeringar, men även krav gällande exempelvis tillståndsgivning, rapportering och bolagsstyrning. Regelverket är det huvudsakliga grunden för tillsynen av enskilda banker.

EU beslutade om en större revidering och skärpning av kapitaltäckningsregelverket 2013.⁹ De nya kapitaltäckningsreglerna innebar högre krav på bankernas kapital- och likviditetsbuffertar. De bankspecifika kraven kompletterades även med en rad s.k. makrotillsynsverktyg som en tillsynsmyndighet kan tillämpa för att hantera risker i det finansiella systemet i stort. De makrotillsynsverktyg som är specificerade i kapitaltäckningsregelverket är därmed harmoniserade (i sin utformning) på EU-nivå, till skillnad från t.ex. amorteringskrav som utformas på nationell nivå.

3.2.2 Krishanteringsregelverket

Krishanteringsregelverket innefattar gemensamma regler för återhämtning och resolution av banker.¹⁰ Regelverket tillkom efter finanskrisen och beslutades 2014. Kärnan i krishanteringsdirektivet är att säkerställa att bankens ägare och långivare, snarare än staten och skattebetalarna, ska stå för eventuella förluster. En ny process – resolution – inrättades för att hantera banker i kris. Resolution är ett alternativ till ett normalt insolvensförfarande och syftar till att bevara bankernas s.k. kritiska verksamheter och på så vis motverka finansiell instabilitet.¹¹ Krishanteringsdirektivet ålägger medlems-

⁸ Publicerades i EUT L 150, 7 juni 2019. För genomförande i svensk rätt, se utredningsdirektiv Fi 2018:116.

⁹ För genomförande i svensk rätt, se proposition 2013/14:228 Förstärkta kapitaltäckningsregler.

¹⁰ För genomförandet i svensk rätt, se proposition 2015/16:5 Genomförande av krishanteringsdirektivet.

¹¹ Kritiska verksamheter är benämningen på funktioner i banker som om de plötsligt upphör sannolikt kan riskera det finansiella systemets grundläggande funktioner i samhällsekonomin. Arbetet med att motverka finansiell instabilitet tar fasta på att säkerställa att de kritiska verksamheterna kan upprätthållas.

staterna att inrätta särskilda s.k. resolutionsmyndigheter med ansvar för att planera för och genomföra resolution. I ett resolutionsförfarande har resolutionsmyndigheten ett antal verktyg till sitt förfogande. Det huvudsakliga resolutionsverktyget ger resolutionsmyndigheten möjlighet att återkapitalisera banken genom att skriva ner vissa av bankens skulder (eng. *bail-in*). Dessutom ålägger kris- hanteringsdirektivet samtliga medlemsstater att inrätta en resolutionsfond av viss storlek och som resolutionsmyndigheten kan använda för att täcka kostnader som uppstår i samband med att resolutionsverktygen tillämpas. Resolutionsfonderna finansieras genom avgifter från bankerna.

3.2.3 Insättningsgarantidirektivet

Insättningsgarantier syftar till att motverka s.k. uttagsanstormningar (eng. *bank runs*), som kan leda till att banker går omkull trots att de är livskraftiga. Det har funnits EU-gemensamma standarder för nationella insättningsgarantier sedan 1990-talet. Reglerna har reviderats ett antal gånger sedan dess. Enligt de nu gällande reglerna, som beslutades 2014, har insättningsgarantierna en harmoniserad täckningsnivå om 100 000 euro, en frist för utbetalningar och en lägstanivå för hur stor andel av insättningarna som ska finnas tillgängliga för utbetalning (s.k. täckningsgrad).

3.2.4 Det europeiska systemet för finansiell tillsyn

Det europeiska systemet för finansiell tillsyn (*European System of Financial Supervision*, ESFS) inrättades 2010 i syfte att underlätta samordningen mellan EU:s nationella tillsynsmyndigheter. Systemet består av fyra myndigheter som gemensamt ska främja en enhetlig tillämpning av det gemensamma regelverket. Av dessa myndigheter är två särskilt relevanta för just banktillsyn: den europeiska bankmyndigheten och den europeiska systemrisknämnden:¹²

¹² De andra myndigheterna har ansvar för försäkringsindustrin (Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten, Eiopa) respektive värdepappersmarknader (Värdepappers- och marknadsmyndigheten, Esma).

- **Den europeiska bankmyndigheten** (*European Banking Authority, Eba*)¹³ samordnar tillsyn mellan medlemsstaterna på EU:s inre marknad, bl.a. genom att anta tekniska standarder och utföra stresstester på de större bankerna. Eba utformar även riktlinjer som tillsynsmyndigheterna ska följa. Samtliga EU:s medlemsstater ingår i Eba. Finansinspektionen företräder Sverige.
- **Den europeiska systemrisknämnden** (*European Systemic Risk Board, ESRB*)¹⁴ har ett övergripande ansvar för makrotillsynen av det finansiella systemet inom EU, bl.a. genom att dels följa utvecklingen och identifiera systemrisker, dels samordna medlemsstaternas (makro-)tillsynsmyndigheter. Samtliga EU:s medlemsstater ingår i ESRB. Riksbanken och Finansinspektionen företräder Sverige.

3.3 Den gemensamma tillsynsmekanismen

Tillsynsmekanismen (eng. *Single Supervisory Mechanism, SSM*) är bankunionens struktur för gemensam tillsyn.¹⁵ Den regleras i den s.k. SSM-förordningen som beslutades 2013 och trädde i kraft i oktober samma år.¹⁶ Tillsynsmekanismen tillkom i syfte att värna både det finansiella systemets stabilitet och EU:s inre marknad för finansiella tjänster, i synnerhet genom en enhetlig tillämpning av kapitaltäckningsregelverket. Den utgörs av Tillsynsnämnden (eng. *Single Supervisory Board*), som är en operativt fristående del av ECB, och de deltagande medlemsstaternas nationella tillsynsmyndigheter. ECB har det övergripande ansvaret för banktillsynen inom bankunionen, men det löpande arbetet är uppdelat mellan ECB och de nationella tillsynsmyndigheterna. Tillsynsmekanismen omfattar

¹³ Europaparlamentet och rådets förordning (EU) nr 1093/2010 av den 24 november 2010 om inrättande av en europeisk tillsynsmyndighet, Eba-förordningen.

¹⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1092/2010 av den 24 november 2010 om makrotillsyn av det finansiella systemet på EU-nivå och om inrättande av en europeisk systemrisknämnd; Rådets förordning (EU) nr 1096/2010 av den 17 november 2010 om tilldelning till Europeiska centralbanken av särskilda uppgifter angående ESRB.

¹⁵ Tillsynsmekanismens regelverk beskrivs mer utförligt i Promemoria om Tillsynsmekanismens regelverk (nedan benämnd PM SSM).

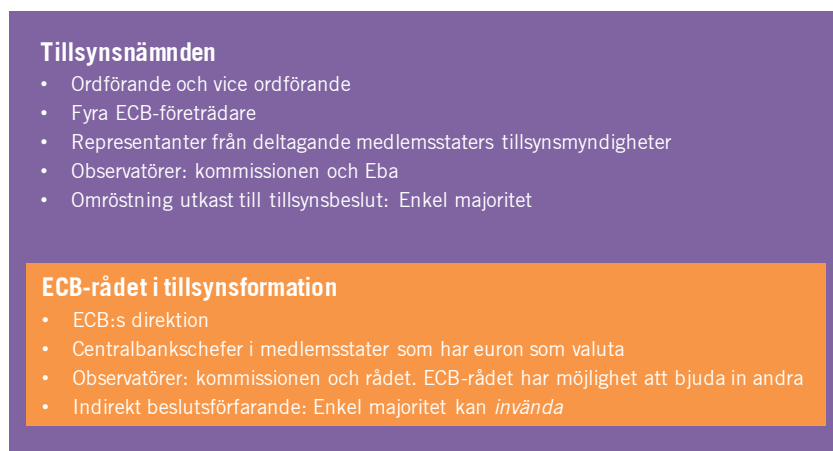
¹⁶ Rådets förordning (EU) nr 1024/2013 av den 15 oktober 2013 om tilldelning av särskilda uppgifter till Europeiska centralbanken i fråga om politiken för tillsyn över kreditinstitut. Se även den s.k. ramförordningen, Europeiska centralbankens förordning (EU) nr 468/2014.

samtliga banker, andra kreditinstitut samt vissa företagsgrupper där bankföretag ingår inom bankunionen.¹⁷

3.3.1 ECB och Tillsynsnämnden: organisation och beslutsfattande

I och med att Tillsynsmekanismen inrättades tilldelades ECB det övergripande ansvaret för banktillsyn inom bankunionen. Inom ECB inrättades Tillsynsnämnden med uppgift att förbereda och genomföra ECB:s tillsynsuppgifter. Inom Tillsynsmekanismen har ECB-rådet, som är ECB:s högsta beslutande organ, en nyckelroll när det gäller beslut i tillsynsärenden. Nedan beskrivs Tillsynsnämndens och ECB-rådets sammansättning (Figur 3.2) samt beslutsfattandet i tillsynsfrågor inom ECB (Figur 3.3).

Figur 3.2 Tillsynsnämndens och ECB-rådets sammansättning



Tillsynsnämnden

Tillsynsnämnden består av ordförande, vice ordförande, fyra andra ledamöter från ECB samt ledamöter från varje nationell tillsynsmyndighet i samtliga medlemsstater som deltar i bankunionen. Även ledamöter från tillsynsmyndigheter i medlemsstater som inte har

¹⁷ Banker används i betänkanudet som ett samlingsnamn för samtliga företag som omfattas av bankunionens regelverket, dessa banker omfattas också av det gemensamma regelverket.

euron som valuta deltar, med andra ord, i Tillsynsnämnden. Om ansvaret för banktillsynen inte ligger på en centralbank får centralbanken följa med som observatör. Det är bara de ordinarie representanterna som har rösträtt.

Tillsynsnämndens löpande arbete stöds av totalt cirka 1 100 anställda.¹⁸ Andelen kvinnor var 2018 40 procent av de anställda och 31 procent av anställda i chefspositioner.

Inom Tillsynsmekanismen antas cirka 2 000 tillsynsbeslut årligen.¹⁹ År 2018 hade Tillsynsnämnden 20 fysiska sammanträden. Den största andelen av utkastet till beslut antas genom ett skriftligt förfarande där alla ledamöter och därmed de nationella tillsynsmyndigheterna delges utkastet för synpunkter. Tillsynsnämnden antar ett utkast till beslut i ett tillsynsärende när en enkel majoritet av nämndens ledamöter står bakom det. Därefter går utkastet till beslut till ECB-rådet (se Figur 3.3).

ECB-rådet

Tillsynsnämnden har ett stort mått av självständighet inom ECB. Det är emellertid ECB-rådet, det högsta beslutsorganet inom ECB, som har det slutgiltiga avgörandet i tillsynsfrågor. ECB-rådet består av ECB:s direktionsledamöter²⁰ och euroländernas nationella centralbankschefer. Centralbankschefer från medlemsstater som, likt Sverige, inte har euron som valuta deltar formellt sett inte i ECB-rådets möten. I sin tillsynsfunktion fattar ECB-rådet beslut framför allt genom ett skriftligt förfarande. Endast ett fåtal fysiska möten har hållits, företrädesvis för tematiska diskussioner.

ECB-rådet fattar tillsynsbeslut genom ett förfarande som innebär att rådet kan *invända* mot ett utkast till beslut från Tillsynsnämnden (se Figur 3.3 och avsnitt 10.3.1). Om en enkel majoritet av ECB-rådets ledamöter invänder mot ett utkast till beslut träder beslutet inte i kraft. ECB har hittills aldrig invänt mot ett utkast till beslut. Antagna tillsynsbeslut kan riktas direkt till berörd bank eller till berörd nationell myndighet, beroende på beslutets innehåll.²¹ Alla tillsynsbeslut kan

¹⁸ ECB:s årsrapport om tillsynsverksamheten 2018.

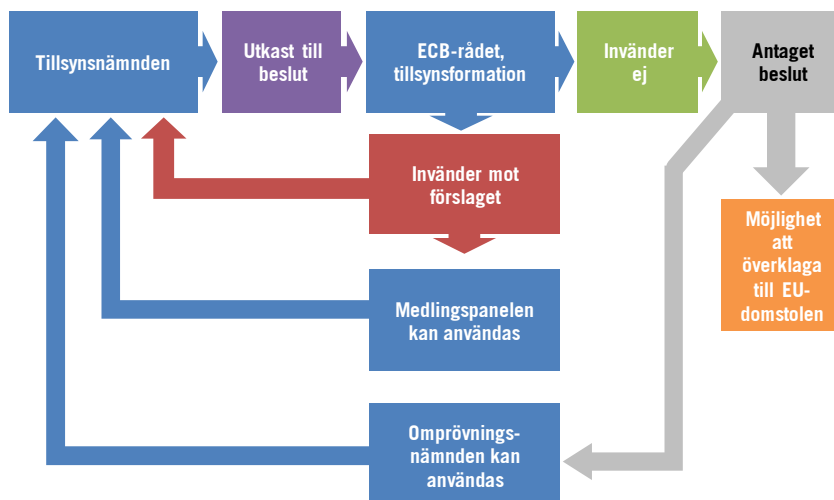
¹⁹ Antal tillsynsbeslut framgår av ECB:s årsrapporter för tillsynsverksamheten.

²⁰ ECB:s direktion består av en ECB:s ordförande, vice-ordförande och fyra andra ledamöter. Direktionsledamöterna utses av Europeiska rådet (med kvalificerad majoritet).

²¹ När det gäller en medlemsstat som inte har euron som valuta riktar ECB en instruktion till den nationella myndigheten som sedan verkställer genom ett nationellt beslut, se avsnitt 4.4.1.

överklagas till EU-domstolen. Det finns även interna förfaranden för prövning av antagna beslut inom Tillsynsmekanismen.

Figur 3.3 Beslutsförfarande i Tillsynsmekanismen



Separation av tillsyn och penningpolitik

ECB-rådet är det högsta beslutande organet för både penningpolitiken inom euroområdet och för banktillsynen inom bankunionen. ECB:s tillsynsarbete ska dock bedrivas separat och oberoende från det penningpolitiska arbetet. Tillsynsnämndens arbete bedrivs därför i en separat byggnad i Frankfurt. SSM-förordningen innehåller ett antal bestämmelser som ska säkerställa ECB:s penningpolitiska oberoende i förhållande till beslut inom ramen för tillsynsarbetet.

3.3.2 Tillsynsmekanismens uppgifter och arbetsfördelning

ECB har det övergripande ansvaret för all banktillsyn inom bankunionen, men det löpande tillsynsarbetet inom Tillsynsmekanismen är uppdelat mellan ECB och nationella myndigheter. ECB ska, i samarbete med nationella tillsynsmyndigheter, utföra de tillsynsuppgifter som följer av det gemensamma regelverket, i synnerhet kapitaltäckningsregelverket. Dessutom ska nationell rätt tillämpas och

riktlinjer från den europeiska bankmyndigheten (Eba) ska följas. Nedan beskrivs arbetsfördelningen mellan ECB och nationella tillsynsmyndigheter inom Tillsynsmekanismen. Arbetsfördelningen framgår även av Figur 3.4.

Arbetsfördelning i den löpande tillsynen

ECB utför direkt tillsyn över större, s.k. betydande, banker medan nationella myndigheter utövar tillsynen över övriga, s.k. mindre betydande banker.²² Vilka banker som står under ECB:s direkta tillsyn avgörs av ett antal storlekskriterier.²³ I tillsynsuppgifterna ingår t.ex. att säkerställa att bankerna har tillräcklig kapital- och likviditetstäckning, genomföra stresstester och pröva om personer i bankernas ledning och styrelse är lämpliga. ECB har *exklusiv befogenhet* (dvs. delar inte uppgiften med nationella myndigheter) att ge och återkalla banktillstånd samt att godkänna s.k. kvalificerade innehav för samtliga banker inom bankunionen. Om en bank får problem som den själv inte lyckas bemästra kan ECB (eller en nationell myndighet, om det gäller en mindre betydande bank) vidta s.k. tidiga ingripanden för att förhindra att en bank fallerar, eller bedöma om att en betydande bank fallerar eller är nära fallissemang (eng. *Failing or Likely to Fail*, FOLTF).

ECB och nationella tillsynsmyndigheter har ett nära samarbete i tillsynsarbetet med både de betydande och de mindre betydande bankerna. För betydande banker utförs den löpande tillsynen av de s.k. tillsynsgrupperna (eng. *Joint Supervisory Teams*, JST). En tillsynsgrupp leds av en senior tjänsteman vid ECB, som kommer från en annan medlemsstat än den som banken är etablerad i, men berörda nationella tillsynsmyndigheter är också representerade. Nationella tillsynsmyndigheter utför tillsynen för mindre betydande banker, men ECB utövar indirekt tillsyn genom att på olika sätt fastställa gemensamma ramar för hur tillsynen för dessa banker ska bedrivas. ECB kan närsomhelst ta beslutet att utöva tillsynsuppgifter även för en mindre betydande bank i syfte att säkerställa en enhetlig tillsyn inom hela bankunionen. Detsamma kan ske på begäran från en nationell tillsynsmyndighet.

²² SSM-förordningen använder termerna betydande och mindre betydande *institut*.

²³ Se artikel 6.4 i SSM-förordningen och PM SSM.

Figur 3.4 Arbetsfördelningen inom Tillsynsmekanismen**ECB inkl. Tillsynsnämnden**

- Övergripande ansvar för all banktillsyn
- Direkt tillsyn över betydande banker
- Säkerställer enhetlig regeltillämpning
- Leder tillsynsgrupper (JST) och tillsynskollegier
- Kompletterande ansvar för makrotillsyn

Nationella tillsynsmyndigheter

- Tillsyn över mindre betydande banker
- Deltar i tillsynsgrupper (JST)
- Observatörer i tillsynskollegier
- Makrotillsyn*
- Annan finansiell tillsyn inkl. penningtvätt, terrorismfinansiering och konsumentskydd*

Tillsynsgrupper (Joint Supervisory Teams, JST)

- Löpande tillsyn
- Tar fram underlag för tillsynsbeslut till Tillsynsnämnden

* Ansvaret för makrotillsyn och annan tillsyn av banker ligger inte alltid på samma nationella myndighet.

Makrotillsyn och andra former av finansiell tillsyn

Bankunionen innebär en centralisering av *mikrotillsynen*, dvs. tillsynen över individuella banker. *Makrotillsyn*, dvs. tillsyn över risker som omfattar hela eller delar av banksystemet, och andra former av finansiell tillsyn, t.ex. tillsyn av försäkringsbolag och värdepappersbolag, konsumentskydd samt förebyggande av penningtvätt och terrorismfinansiering, utövas på nationell nivå. Inom bankunionen har ECB, emellertid, ett kompletterande ansvar för de makrotillsynsverktyg som är harmoniserade i kapitaltäckningsregelverket. Dessa verktyg är utformade som extra kapitalkrav, s.k. buffertkrav. ECB kan besluta att ställa högre (men inte lägre) makrotillsynskrav än de nationella myndigheterna har valt att ställa.²⁴ Detta gäller dock inte för de makrotillsynsverktyg som inte är harmoniserade på EU-nivå, såsom bolånetak och amorteringskrav; dessa tillämpas enbart av nationella myndigheter.

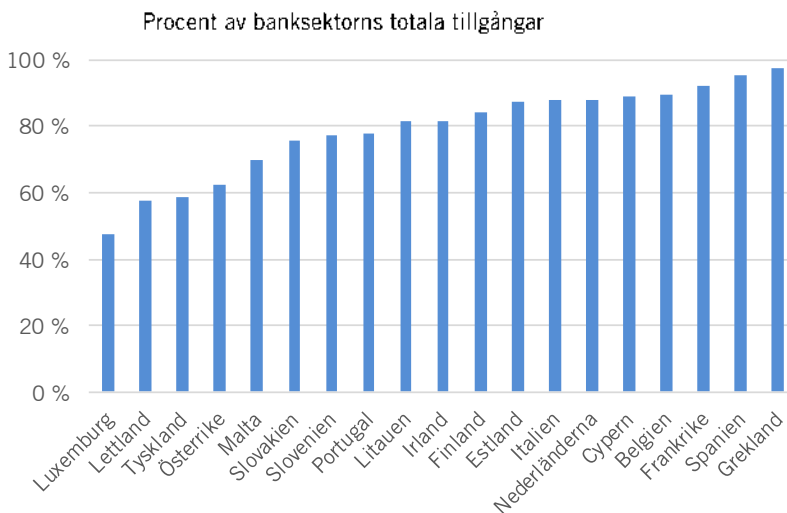
²⁴ Se vidare avsnitt 7.4.

Omfattningen av ECB:s direkta tillsyn

ECB:s direkta tillsyn omfattar cirka 80 procent av de totala banktillgångarna inom bankunionen och 116 av cirka 2 500 banker.²⁵ De deltagande medlemsstaterna med flest betydande banker 2019 var Tyskland (21 stycken), Italien (12), Spanien (12) och Frankrike (11).

Omfattningen av ECB:s direkta tillsyn, uttryckt som andel av tillgångar, skiljer sig i hög utsträckning åt mellan medlemsstaterna, vilket avspeglar skillnader i bankstruktur. Medlemsstater med få, men stora, banker har generellt sett en högre andel tillgångar som omfattas av ECB:s direkta tillsyn. Exempelvis har Nederländerna cirka 40 banker varav 6 är betydande; dessa betydande banker representerar tillsammans nästan 90 procent av de totala banktillgångarna i Nederländerna (se Figur 3.5). Detta kan jämföras med Tyskland som har cirka 1 400 banker, varav 21 är betydande. De betydande bankerna i Tyskland representerar 60 procent av de totala tillgångarna i Tyskland.

Figur 3.5 Omfattningen av ECB:s direkta tillsyn, december 2018



Anm. Statistik på tillgångar är konsoliderad på koncernnivå.

Källa: ECB.

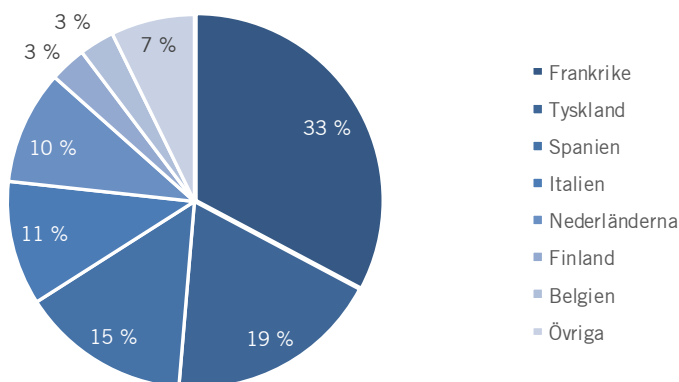
Nästitill 90 procent av de banktillgångar som står under ECB:s direkta tillsyn är koncentrerade till fem medlemsstater (se Figur 3.6).

²⁵ ECB:s förteckning över betydande banker per september 2019 (på konsoliderad nivå) och ECB supervisory statistics, första kvartalet 2019.

Övriga medlemsstater representerar därmed tillsammans endast en dryg tiondel av ECB:s direkta tillsyn. Den franska banksektorn, som är både koncentrerad och stor i förhållande till övriga bankunionen, står i sig för en tredjedel av de tillgångar som står under ECB:s direkta tillsyn.²⁶

Figur 3.6 Fördelningen av ECB:s direkta tillsyn, juni 2019

Andel av de totala tillgångarna under ECB:s direkta tillsyn, procent



Anm. Statistik på tillgångar är konsoliderad på koncernnivå.

Källa: ECB.

3.4 Den gemensamma resolutionsmekanismen och resolutionsfonden²⁷

Resolutionsmekanismen (eng. *Single Resolution Mechanism*, SRM) är bankunionens struktur för krishantering, mer specifikt resolution, av banker. Den regleras i den s.k. SRM-förordningen, vilken beslutades och trädde i kraft 2014.²⁸ Resolutionsmekanismen tillkom för att tillse att krishantering av banker kan genomföras

²⁶ Enligt en grov uppskattning skulle de svenska banker och -koncerner som vid ett svenskt deltagande i bankunionen sannolikt skulle omfattas av ECB:s direkta tillsyn motsvara cirka 3,5 procent av de totala tillgångarna som omfattas av ECB:s direkta tillsyn.

²⁷ Resolutionsmekanismens regelverk beskrivs mer utförligt i Promemoria om Resolutionsmekanismens regelverk (nedan benämnd PM SRM).

²⁸ Europaparlamentet och rådets förordning (EU) nr 806/2014 av den 15 juli 2014 om fastställande av enhetliga regler och ett enhetligt förfarande för resolution av kreditinstitut och vissa värdepappersföretag inom ramen för en gemensam resolutionsmekanism och en gemensam resolutionsfond och om ändring av förordning (EU) nr 1093/2010.

effektivt, utan att skattemedel tas i anspråk samt för att säkra att krishanteringsdirektivet tillämpas på ett enhetligt sätt inom bankunionen. Resolutionsmekanismen består av Resolutionsnämnden (eng. *Single Resolution Board*, SRB) och de nationella resolutionsmyndigheterna i de deltagande medlemsstaterna. Resolutionsmekanismen administrerar även en gemensam fond för finansiering av resolutionsåtgärder (eng. *Single Resolution Fund*, SRF).²⁹ LikTillsynsnämnden har Resolutionsnämnden det övergripande ansvaret för resolutionsarbetet inom bankunionen, men genomför sitt uppdrag i nära samarbete med de nationella resolutionsmyndigheterna. Resolutionsmekanismen omfattar de banker, andra kreditinstitut och företagsgrupper som också omfattas av SSM-förordningen.

3.4.1 Resolutionsnämnden: organisation och beslutsfattande

Resolutionsnämnden har sitt säte i Bryssel. Resolutionsnämndens arbete organiseras i två s.k. sessioner: den verkställande sessionen och plenarsessionen (se nedan och i Figur 3.7). Resolutionsnämnden är en s.k. EU-byrå, vilket innebär att den, till skillnad från en EU-institution som ECB eller kommissionen, inte kan ta slutliga beslut i alla delar av sitt arbete. I resolutionsfall är det därför kommissionen och Europeiska unionens råd som är slutliga beslutsinstanser.

År 2018 hade Resolutionsnämnden 315 anställda.³⁰ 41 procent av de som arbetade med kärnverksamheten var kvinnor. Om även tjänster i organisatoriskt och administrativt stöd räknas med var andelen kvinnor 49 procent.

Den verkställande sessionen

Den verkställande sessionen består av en ordförande, en vice ordförande samt fyra ledamöter; alla sex ledamöter är heltidsanställda i Resolutionsnämnden. Även berörd(-a) nationella resolutionsmyndighet(-er) deltar. Den verkställande sessionen ansvarar för Resolutionsnämndens löpande arbete och förbereder plenarsessionens beslut. Den verkställande sessionen sammanträder så ofta det krävs.

²⁹ Ett mellanstatligt avtal reglerar den del av fonden som EU-rättsligt inte kunde antas som en unionsakt. Avtal om överföring av och ömsesidighet för bidrag till den gemensamma resolutionsfonden, 8457/14.

³⁰ Resolutionsnämndens årsrapport för 2018.

Plenarsessionen

Plenarsessionen består av den verkställande sessionens ledamöter och representanter från de nationella resolutionsmyndigheterna. Samtliga nationella resolutionsmyndigheter i medlemsstater som deltar i bankunionen är representerade. Plenarsessionen tar beslut om övergripande strategiska frågor som t.ex. arbetsordning och budget. Vid användande av Resolutionsfonden (se nedan) ska plenarsessionen hållas informerad; i vissa fall krävs även plenarsessionens beslut. Plenarsessionen ska sammanträda minst två gånger per år, men i praktiken möts den oftare än så.³¹

Figur 3.7 Resolutionsnämndens organisation



³¹ Resolutionsnämndens årsrapporter.

3.4.2 Resolutionsmekanismens uppgifter och arbetsfördelning

Resolutionsnämnden har det övergripande ansvaret för att säkerställa en enhetlig tillämpning av det gemensamma regelverket vad gäller krishantering, i synnerhet resolution, av banker. Resolutionsnämnden ska även tillämpa nationell rätt. Det löpande arbetet är uppdelat mellan Resolutionsnämnden och de nationella resolutionsmyndigheterna. Resolutionsnämnden är direkt ansvarig för resolutionsarbetet för betydande banker som omfattas av Tillsynsmekanismen samt vissa mindre banker med betydande gränsöverskridande verksamhet. I slutet av 2018 hade Resolutionsnämnden det direkta ansvaret för totalt 126 banker.³²

Resolutionsnämndens huvudsakliga uppgifterna är att upprätta och anta resolutionsplaner, bedöma möjligheterna för en bank eller bankkoncern att försättas i resolution samt bestämma minimikrav för kapitalbas och kvalificerade skulder (s.k. MREL-krav). Om ECB har gjort bedömningen att en betydande bank fallerat eller är nära fallissemang, tar Resolutionsnämnden beslut om huruvida banken ska sättas i resolution eller avvecklas enligt normala insolvensförfaranden, inleder ett resolutionsförfarande och tillämpar resolutionsverktygen.³³ Nationella resolutionsmyndigheter har motsvarande uppgifter för mindre betydande banker.³⁴

Resolutionsnämnden samlar in s.k. förhandsbidrag (avgifter) från bankerna till Resolutionsfonden och förvaltar fonden (se avsnitt 3.4.3). Om resolution av en bank som en nationell myndighet ansvarar för kräver medel ur Resolutionsfonden är det alltid Resolutionsnämnden som ska fatta resolutionsbeslut.

Nationella resolutionsmyndigheter i deltagande medlemsstater är på olika sätt involverade i arbetet kring de banker som Resolutionsnämnden ansvarar för. Inte minst är det den nationella myndigheten som *genomför* resolution, även för betydande banker (efter beslut av Resolutionsnämnden). Eftersom Resolutionsnämnden har det övergripande ansvaret att säkerställa att arbetet inom Resolutionsmekanismen bedrivs på ett effektivt och konsekvent sätt, utarbetar den enhetliga metoder och policydokument som ska gälla för bankerna inom bankunionen. Om den nationella resolutionsmyndig-

³² Resolutionsnämndens årsrapport för 2018.

³³ Resolutionsnämnden kan även på egen hand göra en FOLTF-bedömning.

³⁴ Som utgångspunkt ska mindre betydande banker inte försättas i resolution.

heten inte tillämplar SRM-förordningen på ett korrekt sätt kan Resolutionsnämnden närsomhelst besluta att utöva sina befogenheter över en bank som en nationell resolutionsmyndighet har ansvaret för. Den nationella myndigheten kan likaledes be Resolutionsnämnden att ta över ansvaret för en mindre betydande bank.

3.4.3 Den gemensamma resolutionsfonden och den finansiella säkerhetsmekanismen

Resolutionsfonden ska täcka det (tillfälliga) finansieringsbehov som kan uppstå i samband med att resolutionsverktygen tillämpas, t.ex. externa kapitaliserings- eller likviditetsbehov. Resolutionsfonden består av förhandsbidrag (i Sverige benämnt Resolutionsavgift) från samtliga banker (och andra kreditinstitut som omfattas av SSM-förordningen) och byggs för närvarande upp till en målnivå som motsvarar minst 1 procent av garanterade insättningar inom bankunionen.³⁵ År 2024, då fonden ska vara fullt uppbyggd och ömsesidig, väntas detta motsvara cirka 60 miljarder euro (cirka 650 miljarder kronor).³⁶

När EU:s stats- och regeringschefer 2012³⁷ beslutade att inrätta bankunionen konstaterade de också att det behövdes en gemensam finansiell säkerhetsmekanism (eng. *backstop*) kopplad till Resolutionsfonden. Under 2018 och 2019 nåddes politiska överenskommelser om formerna för en säkerhetsmekanism i form av lån till Resolutionsnämnden.³⁸ Säkerhetsmekanismen, som ska administreras av Europeiska stabilitetsmekanismen (*European Stability Mechanism*, ESM), ska vara inrättad senast fr.o.m. 2024. Även deltagande medlemsstater som inte har euron som valuta kommer att kunna ansluta sig till säkerhetsmekanismen När säkerhetsmekanismen är inrättad kommer den kunna aktiveras om Resolutionsfondens finansiella medel tillfälligt uttöms. Totalt sett ska lånemöjligheten från säkerhetsmekanismen uppgå till samma storlek som Resolutionsfonden. Sammanlagt kommer därmed Resolu-

³⁵ Insättningar som är garanterade enligt insättningsgarantidirektivet.

³⁶ I utredningen används växelkursen per den 1 oktober 2019, då 1 euro kostade 10,77 kronor. Målnivån har hittills angivits till 55 miljarder euro. Till följd av tillväxten i de garanterade insättningarna sedan Resolutionsfonden började samla in bidrag (2016) är cirka 60 miljarder euro en mer realistisk nivå.

³⁷ Europeiska rådet (2012, 14 december) Slutsatser 13–14 december EUCO 205/12.

³⁸ Eurogruppen och ett eurotoppmöte i december 2018 fastslog de villkor (eng. *terms of reference*) som ska gälla för säkerhetsmekanismen. Beslut om relaterade revideringar av ESM-fördraget väntas i slutet av 2019.

tionsfonden och säkerhetsmekanismen uppgå till cirka 120 miljarder euro (cirka 1 300 miljarder kronor).

3.5 Medlemsstater som inte har euron som valuta och bankunionen: nära samarbete

De av EU:s medlemsstater som inte har euron som valuta har ändå möjlighet att bli en deltagande medlemsstat i bankunionen genom att upprätta ett s.k. nära samarbete med ECB. Det fanns redan under förhandlingarna om Tillsynsmekanismen en vilja att möjliggöra för medlemsstater som inte har euron som valuta att delta. Huvudmotivet för detta var att säkerställa att den inre marknaden för finansiella tjänster inte delas upp till följd av skillnader i hur det gemensamma regelverket tillämpas. Kommissionens ursprungliga förslag liknade det slutliga utfallet; medlemsstater som inte har euron som valuta är som utgångspunkt inte bundna av Tillsynsmekanismen, men kan däremot ingå ett nära samarbete med ECB.³⁹ Den rättsliga grunden för Tillsynsmekanismen är artikel 127.6 i EUF-fördraget, vilken ger ECB befogenhet att utöva finansiell tillsyn över aktörer på den inre marknaden och gäller därigenom samtliga medlemsstater.

Ett nära samarbete etableras genom att en medlemsstat som inte har euron som valuta till ECB *begär* att få upprätta ett samarbete.⁴⁰ Så snart ett nära samarbete är upprättat är medlemsstaten deltagande i bankunionen med, som utgångspunkt, samma rättigheter och skyldigheter som övriga deltagande medlemsstater. Som behandlas i kapitel 10 innebär EU:s fördrag i vissa avseenden en skillnad mellan medlemsstater som har euron som valuta och de som inte har det, vilket får konsekvenser för beslutsfattandet inom framför allt Tillsynsmekanismen.

³⁹ Nära samarbete fanns med i det ursprungliga förslaget till SSM-förordning, se artikel 2.1 i Europeiska kommissionen (2012) Förslag till rådets förordning om tilldelning av särskilda uppgifter till Europeiska centralbanken i fråga om politiken för tillsyn över kreditinstitut KOM (2012)511, 12 september.

⁴⁰ Artikel 7 i SSM-förordningen.

Villkoren för att etablera ett nära samarbete

För att ECB-rådet ska acceptera en begäran ska medlemsstaten ha genomfört all nödvändig lagstiftning som krävs för att bankunionsregelverket ska kunna tillämpas. Det innebär bl. a. att de rättsakter som antas av ECB-rådet inom ramen för Tillsynsmekanismen samt akter som antas inom ramen för Resolutionsmekanismen kan tillämpas i den berörda medlemsstaten.

Inför upprättandet av ett nära samarbete gör ECB en s.k. samlad bedömning (se Förklaringsruta Tre "hälsokontroller" för banker inom EU) av de banker som kommer att stå under ECB:s direkta tillsyn.

Förklaringsruta: Tre "hälsokontroller" för banker inom EU

Ett **stresstest** är en metod för att på ett jämförbart sätt undersöka bankernas motståndskraft i ett förvärrat, eller t.o.m. mycket förvärrat, makroekonomiskt scenario. Typiskt sett undersöks om bankerna har tillräckligt med eget kapital för att kunna absorbera de kreditförluster som uppstår i de förvärrade scenarierna. Eba samordnar stresstesterna för samtliga EU-länder och utvecklar metoder för hur bankerna ska beräkna och rapportera resultaten. Det är tillsynsmyndigheterna som ska se till att bankerna tillämpar metoderna. Europeiska systemrisnkämnden (ESRB) tillhandahåller makroekonomiska antaganden och scenarier.

En **tillgångskvalitetsöversyn** (eng. *Asset Quality Review, AQR*) ger en ögonblicksbild av bankernas låneportfölj och syftar till att undersöka om det finns kreditrisker som bankerna inte lyft upp till ytan i tillräcklig omfattning och om det finns felvärderade tillgångar. En AQR sker på en mycket detaljerad nivå (om än för ett urval av tillgångar).*

I ECB:s s.k. **samlade bedömning** (eng. *Comprehensive Assessment*) sammanfogas AQR med ett stresstest; AQR ger en justerad balansräkning som de framåtblickande stresstesterna utgår från. Med jämna mellanrum gör ECB en inledande bedömning av alla banker som nyligen blivit klassificerade, eller som sannolikt kommer att klassificeras, som betydande (vilket innebär att de kommer att stå under ECB:s direkta tillsyn). ECB genomför även bedömningar av om i) det uppstår exceptionella omständigheter och ii) en medlemsstat ut-
anför euroområdet begär att ett nära samarbete inleds. ECB har under 2019 gjort två samlade bedömningar: för sex bulgariska banker efter Bulgariens begäran om ett inleda ett nära samarbete respektive för Nordea-koncernen efter det att banken flyttade sitt huvudkontor från Stockholm till Helsingfors.

* Eba samordnade den omfattande AQR som genomfördes 2014 för samtliga EU-länder. För banker med säte inom euroområdet ansvarade de nationella tillsynsmyndigheterna för AQR under ledning av ECB. I Sverige och i övriga medlemsstater som stod utanför bankunionen, genomfördes AQR självständigt av den nationella tillsynsmyndigheten (dvs. Finansinspektionen i Sveriges fall).

Källa: Finansinspektionen (2014) Ebas stresstest och översyn av tillgångarnas kvalitet (AQR) www.bankingsupervision.europa.eu/banking/tasks/comprehensive_assessment/html/index.sv.html

Skyddsmekanismen

Eftersom deltagande medlemsstater som inte har euron som valuta inte kan delta i Tillsynsmekanismen på lika villkor som euroländerna finns en s.k. skyddsmekanism i SSM-förordningen. Den ger rätt att invända mot ett beslut från ECB-rådet eller ett utkast till beslut från Tillsynsnämnden som den berörda deltagande medlemsstaten anser

berör en bank etablerad i medlemsstaten. Deltagande medlemsstater som inte har euron som valuta har även rätt att utträda ur bankunionen, en möjlighet som inte finns för euroländerna.⁴¹ Skulle det nära samarbetet avslutas har medlemsstaten rätt att få tillbaka de medel som betalats in till Resolutionsfonden med avdrag för eventuella kostnader för resolution avseende en bank som har tillstånd i den medlemsstaten som lämnar bankunionen. Skyddsmekanismen och möjligheterna att utträda ur bankunionen behandlas i kapitel 10.

⁴¹ Artikel 7.6 i SSM-förordningen.

4 Ansvarsfördelning och ansvarsutkrävande

4.1 Inledning

Ett svenskt deltagande i bankunionen innebär att befogenheter och en stor del av ansvaret för tillsyn och resolution av banker etablerade i Sverige tillkommer bankunionens organ och inte svenska myndigheter. Befogenhetsfördelningen mellan Sverige och EU är grundläggande för att avgöra om det är konstitutionellt möjligt för Sverige att delta i bankunionen. Avsnitt 4.2 behandlar därför de konstitutionella aspekterna av ett deltagande i bankunionen och hur ansvarsfördelningen mellan myndigheter kan omhändertas i svensk lagstiftning.

En tydlig *ansvarsfördelning* mellan myndigheter som utför tillsyn och resolution av banker är viktig oavsett om ansvaret fördelas mellan myndigheter i Sverige eller mellan bankunionsorganen och svenska myndigheter. Därutöver bör banktillsyn och resolution utföras *oberoende* av politiska eller andra hänsyn. Kontrollmekanismer ska även finnas på plats i syfte granska att tillsyn och resolution utförs enligt regelverken. Genom mekanismer för *ansvarsutkrävande* kan politisk granskning och demokratisk kontroll ske av de beslut som fattas. Ändamålsenlig granskning kräver i sin tur en viss nivå av *insyn*. Utan insyn i myndigheternas verksamhet är det svårt att granska på vilken grund beslut fattats. Därutöver ger effektiva rättsmedel enskilda och företag möjlighet att föra talan vid domstol och därmed till en *rättslig prövning* av de beslut som fattas. Dessa grundprinciper är del av rättstraditioner inom Sverige och i övriga Europa. Principerna är även vägledande för banktillsyn¹ och de tillämpas i

¹ Baselkommittén (2012).

IMF:s granskningar av länders finansiella system.² Detta kapitel behandlar därför former för ansvarsutkrävande (4.3), rättslig prövning (4.4) institutionellt och operationellt oberoende (4.5) samt möjligheter till insyn (4.6) i bankunionen jämfört med i Sverige.

4.2 Befogenhetsfördelning – bankunionen i relation till Sveriges medlemskap i EU

För att Sverige skulle kunna ansluta sig till det som i dag är EU krävdes att bestämmelsen om överlåtelse av beslutanderätt i 10 kap. 5 § första stycket (nuvarande 10 kap. 6 §) regeringsformen ändrades. En förändring krävdes bl. a. därför att den dåvarande inskränkningen, att överlåtelse endast fick ske i begränsad omfattning, ansågs vara för snäv. Den nya lydelsen trädde i kraft den 1 december 1994. Den innebar att beslutanderätt kunde överlätas under förutsättning att EG:s, i dag EU:s, fri- och rättighetsskydd motsvarade det skydd som ges i regeringsformen samt i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Anslutningen till EU kommer bl.a. till uttryck genom lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen, den s.k. anslutningslagen.³ Lagen kom till bl.a. för att det behövdes någon form av nationell lagstiftning för att det svenska anslutningsfördraget skulle kunna införlivas med svensk rätt. Vidare är det genom anslutningslagen som överlåtelsen av beslutsbefogenheter till EU kommer till uttryck. Lagform är i och för sig inte nödvändig men har bedömts vara lämplig.⁴

Vid varje nytt fördrag som förutsatt överlåtelse av beslutsbefogenheter till EU har anslutningslagen ändrats genom att det nya fördraget lagts till i en av lagens bestämmelser. Lagen innebär att EU:s fördrag har den effekt i den svenska rättsordningen som följer av dem. Härav följer att EU-förordningar är direkt tillämpliga, att det finns ett krav på att genomföra EU-direktiv och att EU-domstolens rättspraxis ska följas.

² Se exempelvis IMF (2018) Euro Area Policies: Financial Sector Assessment Program-Technical Note-Detailed Assessment of Observance of Basel Core Principles for Effective Banking Supervision.

³ Proposition 1994/95:19.

⁴ Proposition 1964:140 s. 131 f., SOU 1972:15 s. 185 samt proposition 1994/95, del 1, s. 503.

Genom en ändring i regeringsformen, som trädde i kraft 2003, infördes – förutom att ”EG” ändrades till ”inom ramen för samarbetet i EU” – ännu en förutsättning för överlåtelse av beslutanderätt: överlåtelsen får inte röra principerna för statsskicket.⁵ Förutsättningen hade funnits även tidigare men framgick då endast av att konstitutionsutskottet 1994 gjort uttalanden i förarbetena.⁶ Vad som avses med principerna för statsskicket är grundläggande principer i Sveriges konstitutionella system som den fria åsiktsbildningen och den allmänna och lika rösträtten. Andra grundläggande konstitutionella principer som konstitutionsutskottet lyfter fram är: offentlighetsprincipen, meddelarfriheten, förbudet mot censur, skyddet av uppgiftslämnare, ansvarighetssystemet samt andra viktiga principer i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen som har stor betydelse för den fria åsiktsbildningen.

Inför grundlagsändringen 2003 utvecklade konstitutionsutskottet sitt resonemang och uttalade dels att det i varje enskilt fall, med utgångspunkt i grundlagsbestämmelsernas innehåll, måste bestämmas i vilka fall en grundlagsändring behöver ske på grund av ny överlåtelse av beslutanderätt, dels att konstitutionsutskottets uttalande från 1994 inte kan uppfattas som uttömmande.

4.2.1 Deltagande i bankunionen kräver ingen ytterligare befogenhetsöverlåtelse

En fråga som uppkommer när det gäller ett eventuellt svenskt deltagande i bankunionen är om bankunionsorganen redan har tilldelats de befogenheter som deltagandet förutsätter eller om ett deltagande kräver att ytterligare befogenheter förs över till EU. Anslutningslagen bygger på att riksdagen en gång för alla beslutat om den överlåtelse av beslutsbefogenheter som respektive fördrag, exempelvis Lissabonfördraget,⁷ kräver. Detta innebär att det inte behövs någon ytterligare överlåtelse av beslutsbefogenheter för att en EU-

⁵ Proposition 2001/02:72, 2001/02:KU18.

⁶ Konstitutionsutskottets betänkande 1993/94:KU21 s. 27 f.

⁷ Redan i den version av EG-fördraget som var i kraft när Sverige blev medlem framgick att ECB av rådet kunde tilldelas befogenhet att utöva tillsyn över banker inom hela den inre marknaden, artikel 105.6 EG. Det var emellertid inte förrän 2009 som den rättsliga grunden aktiverades för första gången när den europeiska systemrisknämnden etablerades och därefter när förordningen som upprättade Tillsynsmekanismen antogs 2013.

lagstiftningsakt som har rättslig grund i fördragen ska bli gällande i Sverige; riksdagen har redan överlåtit beslutsbefogenheten⁸ till unionslagstiftaren.⁹ Vad gäller bankunionen har unionslagstiftaren med stöd av EU:s fördrag beslutat de aktuella rättsakterna. Av rättsakterna följer att bankunionens organ får utöva vissa tillsyns- och resolutionsbefogenheter. Ett svenskt deltagande i bankunionen förutsätter således inte att ytterligare beslutsbefogenheter förs över till EU. Det har tidigare slagits fast att något ytterligare riksdagsbeslut om överlåtelse av förvaltningsuppgift enligt 10 kap. 8 § regeringsformen inte krävs när en EU-rättsakt, som har EU-fördragen som rättslig grund, ska införlivas i svensk rätt.¹⁰ Det kan även tilläggas att de europeiska tillsynsmyndigheterna Eba, ESMA och Eiopa sedan 2010 tilldelats befogenheter som innebär att de kan fatta beslut som är bindande för nationella myndigheter.¹¹ Med utgångspunkt i EU:s fördrag, den svenska anslutningslagen, bankunionsregelverket och det gemensamma regelverket¹² har bankunionens organ, om Sverige väljer att delta, därmed befogenhet att fatta beslut som är bindande för de behöriga svenska myndigheterna.

4.2.2 Lagstiftning vid ett eventuellt deltagande i bankunionen

En begäran om att få upprätta ett nära samarbete innebär att den begärande medlemsstaten måste genomföra tillämplig EU-lagstiftning samt säkerställa att ECB:s instruktioner, riktlinjer och framställ-

⁸ Proposition 2007/08:168 sid. 66.

⁹ I de flesta fall rådet och Europaparlamentet.

¹⁰ SOU 2017:39 Betänkande från Dataskyddsutredningen.

¹¹ Proposition 2011/12:70, proposition 2011/12:175, proposition 2012/13:160, proposition 2013/14:228. I konstitutionsutskottets yttrande till finansutskottet om genomförande av ett EU-direktiv (2015/16:FiU7, bilaga 4) (Solvens II-direktivet på försäkringsområdet) prövade utskottet om genomförandet av direktivet krävde behandling enligt 10 kap. 6 eller 8 § regeringsformen eftersom det förutsatte att beslutanderätt tilldelas myndigheter i andra medlemsstater i EU. Konstitutionsutskottet konstaterade att EU får fatta beslut som gäller i Sverige ”i den omfattning och med den verkan som följer av bl. a. Lissabonfördraget”. (2015/16:FiU7, bilaga 4, s. 220). Eftersom EU beslutat de aktuella delarna av direktivet med stöd av Lissabonfördraget fann konstitutionsutskottet att det inte krävdes någon ytterligare överlåtelse av beslutanderätt; överlåtelsen hade redan skett i och med att Sverige tillträtt Lissabonfördraget. Motsvarande gäller i fråga om rättsakter som innebär att beslutanderätt tilldelas organ inom EU.

¹² Bankunionsregelverket omfattar SSM-förordningen, ramförordningen, SRM-förordningen. Se avsnitt 3.2 för en översikt av rättsakterna som ingår i det gemensamma regelverket.

ningar följs.¹³ Nationell lagstiftning ska vid ett deltagande tydliggöra att ECB och Resolutionsnämnden har befogenhet, och ansvar för, att utarbeta vissa rättsakter som sedan de svenska myndigheterna (dvs. Finansinspektionen och Riksgälden) är skyldiga att genomföra. Det bör framhållas att den rättsligt bindande verkan av det nära samarbetet inte är absolut. Medlemsstater som inte har euron som valuta kan lämna samarbetet och ECB kan även avsluta det nära samarbetet (se avsnitt 3.5 och 10.3.1). För Sveriges del skulle ett deltagande i bankunionen komma till uttryck genom dels en begäran till ECB, dels, lämpligen, en ny ramlag. Ramlagen skulle, med hänvisning till SSM-förordningen och SRM-förordningen klargöra befogenhetsfördelningen mellan ECB och Finansinspektionen respektive Resolutionsnämnden och Riksgälden. En sådan lag skulle även kunna uttrycka på vilket sätt regeringen kan avsluta det nära samarbetet.

Lagstiftningsarbetet kan utföras samtidigt som diskussioner förs med företrädare för ECB eftersom ett nära samarbete endast kan upprättats efter att ECB accepterat den lagstiftning som möjliggör ett nära samarbete. De huvudsakliga lagarna som skulle behöva ändras vid ett eventuellt deltagande är de som upprättades eller ändrades då krishanteringsregelverket och kapitaltäckningsregelverket genomfördes i svensk rätt. Förutom ovan nämnda ramlag, behöver nödvändiga följdändringar i flera, befintliga lagar tas om hand. Det är tänkbart att ett lagstiftningsarbete (inklusive utredning och remissbehandling av denna) som är begränsat till endast ramlagen kan ta fjorton till tjugofyra månader i anspråk fram till dess att en proposition kan överlämnas för riksdagsbehandling.

4.2.3 Sammanfattande bedömning

Ett svenskt deltagande i bankunionen kräver inte någon befogenhetsöverföring till EU. Ett deltagande kräver inte heller att regeringsformen eller anslutningslagen ändras. Däremot skulle en ny (ram-)lag behövas för att klargöra ansvarsfördelningen mellan de bankunionsorganen och de svenska myndigheterna.

¹³ ECB:s beslut av den 31 januari 2014 ECB/2014/5. ECB:s fördragsfästa rättsakter som beslut, förordningar, rekommendation och yttranden är inte tillämpliga i medlemsstater som inte har euron som valuta, artikel 132 och artikel 139 i EU-fördraget. Det förklarar varför ECB valt att använda annan terminologi för de akter som binder medlemsstater som inte har euron som valuta som väljer att delta i bankunionen.

4.3 Ansvarsutkrävande

I det svenska konstitutionella systemet utgår den offentliga makten från folket och riksdagen är folkets främsta företrädare. I EU:s konstitutionella system företräds medborgarna direkt på unionsnivå av Europaparlamentet. I Europeiska rådet och Europeiska unionens råd (rådet) är varje medlemsstat representerad. Representanterna ska vara demokratiskt ansvariga, antingen inför sitt nationella parlament eller direkt inför sina medborgare.¹⁴

Detta avsnitt behandlar de formella mekanismerna för ansvarsutkrävande för beslut avseende tillsyn och resolution i Sverige respektive inom bankunionen. En utgångspunkt för ansvarsutkrävande är att den som fattar ett beslut också är ansvarig för det. Med ansvarsutkrävande avses verktyg för att återkommande granska, både genom diskussion och skriftlig rapportering, hur ett beslutsfattande organ utför sina uppgifter liksom de konsekvenser som kan följa av regelöverträdelser, exempelvis att en beslutsfattare blir entledigad.

Ansvarsutkrävandet inom bankunionen har utformats efter hur befogenheter fördelats mellan institutioner och organ enligt de ramar EU:s fördrag anger.¹⁵ ECB, Tillsynsnämnden och Resolutionsnämnden, men även kommissionen och rådet, är underkastade mekanismer för ansvarsutkrävande. På ett liknande sätt är Finansinspektionen, Riksgälden och regeringen underkastade de mekanismer för ansvarsutkrävande som gäller i Sverige.

Eftersom ECB har befogenhet för penningpolitik, utöver banktillsyn, skiljer sig mekanismerna för ansvarsutkrävande något åt beroende på vilken av sina båda befogenheter ECB utövar. ECB är ansvarig inför Europaparlamentet och ska regelbundet rapportera till rådet under båda sina befogenheter. Däremot finns det fler mekanismer för ansvarsutkrävande inom tillsynsbefogenheten jämfört med penningpolitiken. Detta förhållande avspeglar ECB:s penningpolitiska oberoende.

¹⁴ Artikel 10 i EUF-fördraget.

¹⁵ I avsnitt 3.3 och 3.4 beskrivs dessa ramar närmare. Ordet "institution" används i EU:s fördrag för att utpeka de fem institutionerna som har särskilda befogenheter. Övriga organ, som Eba och Tillsynsnämnden, förekommer inte uttryckligt i fördragen. Institutionerna är rådet, Europaparlamentet, EU-domstolen, Europeiska centralbanken, Europeiska rådet och Europeiska revisionsrätten.

4.3.1 Europaparlamentet och rådet kan utkräva ansvar av Tillsynsnämnden

Tillsynsnämnden är en del av ECB eftersom EU:s fördrag inte tillåter att Tillsynsnämnden utformas som en helt självständig institution.¹⁶ ECB är en EU-institution som i sin tillsynsfunktion är ansvarig inför Europaparlamentet och rådet. Däremot innebär SSM-förordningen att även Tillsynsnämndens ordförande kan avkrävas ansvar. Ett särskilt samförståndsavtal reglerar hur Europaparlamentet och ECB samarbetar kring ansvarsutkrävande.¹⁷ ECB sänder sin årsrapport till rådet, Europaparlamentet och eurogruppen.¹⁸ Det är däremot Tillsynsnämndens ordförande som presenterar ECB:s årsrapport om tillsynsverksamheten för Europaparlamentet och eurogruppen. Eurogruppen diskuterar även hur ECB tillämpat sina tillsynsbefogenheter. Vid dessa möten i eurogruppen har en företrädare för deltagande medlemsstater som inte har euron som valuta rätt att delta (se även avsnitt 10.4.1). Eurogruppen har även möjlighet att få svar från ECB på de frågor som kan ställas skriftligen och muntligen. Enligt EU:s fördrag kan Europaparlamentet kalla ECB:s ordförande att höras av relevant kommitté och ECB har av tradition alltid svarat på Europaparlamentets resolutioner som berör den.¹⁹

Rådet har, liksom Europaparlamentet, befogenhet att fatta ett beslut om att entlediga ordförande och vice ordförande i Tillsynsnämnden.²⁰ Det är även rådet som, på initiativ från ECB och efter Europaparlamentets godkännande, utser Tillsynsnämndens ordförande. Uttagningsförfarandet är öppet och kravprofilen publiceras.²¹ Under hela förfarandet ska Europaparlamentet och rådet hållas informerade.²² Även de personer som företräder ECB i Tillsynsnämnden ska utses i en öppen rekryteringsprocess.

ECB:s ställning som centralbank för hela euroområdet, vilket var dess enda uppgift innan bankunionens tillkomst, har en unik självständighet som innebär att det är mycket svårt att avsätta de natio-

¹⁶ Se avsnitt 3.3.1.

¹⁷ Samförståndsavtal mellan Europaparlamentet och ECB, dok. nr 2013/694/EUD.

¹⁸ Artikel 21 i SSM-förordningen.

¹⁹ Schiavo (red.) (2019).

²⁰ För de fall villkoren för entledigande är uppfyllda enligt SSM-förordningen. Rådet kan med kvalificerad majoritet och efter godkännande av Europaparlamentet fatta ett beslut om entledigande, efter initiativ från ECB.

²¹ I EUT, Europeiska unionens officiella tidskrift.

²² Artikel 26.4 i SSM-förordningen.

nella centralbankschefer som tillsammans med ECB:s direktion utgör ECB-rådet; förfarandet är ECB-internt och kräver ett beslut av EU-domstolen.²³

4.3.2 Nationella parlament kan utkräva ansvar av Tillsynsnämnden och ECB-rådet

Nationella parlament i deltagande medlemsstater har enligt SSM-förordningen möjlighet att kräva svar på frågor till ECB i dess tillsynsfunktion. Det innebär att svenska riksdagsledamöter skulle kunna vända sig både till ECB och till regeringen för att diskutera och få svar på hur tillsyn utförs. Frågorna kan gälla både hur tillsyn bedrivs generellt och mer specifikt för banker etablerade i Sverige. Exempelvis har de spanska, nederländska och irländska parlamenten organiserat skriftliga eller muntliga utfrågningar av Resolutionsnämndens och Tillsynsnämndens ordförande.²⁴ Mellan åren 2014 och 2016 hördes företrädare från Tillsynsmekanismen vid sex tillfällen av utskott i nationella parlament och ECB har besvarat ett antal frågor från nationella parlament.²⁵

Möjligheten att utkräva ansvar av ECB-rådet och Tillsynsnämnden påverkar däremot inte förfaranden för ansvarsutkrävande som föreskrivs i nationell rätt när nationella myndigheter vidtar åtgärder *utanför* SSM-förordningen eller utför åtgärder enligt den samarbetsprincip som SSM-förordningen anger.²⁶ Samarbetsprincipen innebär framför allt att nationella myndigheter ska förse ECB med all nödvändig information.

Eftersom ett stort antal av de beslut som fattas av ECB-rådet förbereds av nationella myndigheter föreligger det en viss risk att riksdagen ber Finansinspektionen redogöra för ett beslut som ECB-rådet egentligen är ytterst ansvarigt för.²⁷ Exempelvis består ECB:s beslutsunderlag för att ge eller återkalla banktillstånd av information från

²³ Artikel 11.4 i ECBS:s stadga anger att en ledamot i ECB-direktionen, som inte längre uppfyller kriterierna för att inneha befattningen, kan entledigas genom ett beslut av EU-domstolen, på begäran av direktionen eller ECB-rådet. Artikel 14 ECBS:s stadga anger att ett beslut att avsätta en centralbankschef kan överklagas till EU-domstolen trots att det rör sig om ett nationellt beslut.

²⁴ Exempelvis tal av Resolutionsnämndens ordförande i det spanska parlamentet: König (2017, 11 december) Inquiry Committee on the financial crisis in Spain - SRB Chair Elke König's speech, tal i Madrid.

²⁵ ECB (2018) Economic bulletin 2018/5.

²⁶ Artikel 6 och 21 i SSM-förordningen.

²⁷ Risken behandlas övergripande i Schiavo (red.) (2019) av Fromage och Ibrido.

Finansinspektionen. ECB är ansvarig för sina beslut men det kan inte uteslutas att andra myndigheter kan få stå till svars för de eventuella bedömningar dessa gjort i underlag som sedan används av ECB. Sveriges riksdag och dess utskott har alltid möjlighet att höra både statsråd och myndigheternas generaldirektörer oavsett deltagande i bankunionen. Det kan, sammanfattningsvis, inte uteslutas att ansvarsfördelningen mellan bankunionens organ och Finansinspektionen kan bli otydligt vid ett deltagande i bankunionen.

4.3.3 Ansvarsutkrävande när det gäller banktillsyn i Sverige

Finansinspektionen är en myndighet under regeringen. Regeringen styr Finansinspektionen genom en instruktion²⁸ och de årliga regleringsbrev. Styrning är däremot inte tillåten när Finansinspektionen fattar beslut riktade mot enskilda som rör myndighetsutövning eller tillämpning av lag. Regeringen granskas av konstitutionsutskottet, dels i en allmän granskning av tjänsteutövandet och ärendehantering, dels när ett utskott eller en ledamot väcker en fråga eller anmäler ett statsråd eller regeringen. Inom ramen för en granskning av regeringen kan enskilda statsråds eventuella del i ansvaret för en myndighets agerande aktualiseras.

Riksdagens ledamöter kan framställa interpellationer och frågor till statsråd om deras tjänsteutövning.²⁹ I utskotten kan både statsråd och Finansinspektionens generaldirektör framträda för att svara på frågor, vilket sker med viss regelbundenhet. Utskotten kan även rikta framställningar till regeringen.³⁰ En sådan åtgärd anger riksdagens ställningstagande och uppmanar regeringen att agera. Det är framför allt genom den årliga utfrågningen om finansiell stabilitet som riksdagen kan ges en redogörelse för hur Finansinspektionen utför sitt arbete inom banktillsyn, inklusive makrotillsyn.

Ett annat exempel på en uppföljning av hur tillsyn (och resolution) hanteras i Sverige är när regeringen och, i förekommande fall,

²⁸ Förordningen (2009:93) med instruktion för Finansinspektionen.

²⁹ 13 kap. 5 § regeringsformen.

³⁰ Se t.ex. Finansutskottens betänkande, tillkännagivande till regeringen om penningtvätt, 13 juni 2019 2018/19:FiU42.

berörd myndighet yttrar sig över de granskningsrapporter Riksrevisionen publicerar.³¹

Oavsett om Sverige skulle delta i bankunionen eller fortsätta stå kvar utanför har Finansinspektionen en övergripande befogenhet över – och därmed ansvar för – makrotillsynen i Sverige.³² Regeringen motiverade 2013 sitt förslag att ge Finansinspektionen ansvar för makrotillsynen med att ansvarsutkrävandet skulle öka.³³ Ett deltagande i bankunionen kan innebära en möjlighet för riksdagen och Europaparlamentet att utkräva ansvar av ECB för makrotillsynsbeslut i den mån ECB-rådet använder sig av den begränsade befogenhet SSM-förordningen tilldelar ECB.

Finansinspektionens generaldirektör såväl som ledamöter i inspektionens styrelse är ansvariga inför regeringen som tillsätter dem.³⁴ Förfarandet för att tillsätta en generaldirektör är offentligt, så till vida att en annons publiceras, men sekretess gäller för de ansökningar som inkommer under ansökningsförfarandet.³⁵ Regeringen har även möjlighet att med omedelbar verkan avsätta styrelseledamöter samt, under vissa förutsättningar, avsätta en generaldirektör från sin tjänst som myndighetschef.³⁶

4.3.4 EU-organ kan utkräva ansvar av Resolutionsnämnden

Ansvarsutkrävande inom Resolutionsmekanismen avser i första hand Resolutionsnämnden men även kommissionen och Ekofinrådet för deras respektive del i beslutsfattandet. De fyra permanenta ledamöter i Resolutionsnämndens verkställande session nomineras av kommissionen men ska godkännas av Europaparlamentet innan de slutligen utses av rådet.³⁷ Alla nämndens ledamöter, i verkställande session och plenarsession, kan skiljas från sitt uppdrag efter förslag från kommissionen och efter godkännande av Europaparla-

³¹ Exempelvis granskningsrapporten 2018 om makrotillsyn, regeringens skrivelse 2017/18:255. Finansinspektionens remissvar Dnr 18-2595 på begäran av regeringen, riksgälden och riksbanken.

³² Se avsnitt 7.4 för den begränsning som gäller harmoniserade makrotillsynsverktyg.

³³ Proposition 2013/14:1, utgiftsområde 2.

³⁴ 3 § myndighetsförordningen (2007:515).

³⁵ 39 kap. offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), se även Ds 2003:7 Förtjänst och skicklighet - om utnämningar och ansvarsutkrävande av generaldirektörer.

³⁶ Sakliga skäl ska föreligga, KU 2018/19: KU20. En generaldirektör kan inte avsättas med hänvisning till beslut i ett enskilt ärende eftersom det skulle strida mot 12 § 2 regeringsformen.

³⁷ Artikel 43 och 45 i SRM-förordningen.

mentet och rådet.³⁸ I jämförelse med Tillsynsnämnden kan alltså *bela* Resolutionsnämnden avsättas medan endast Tillsynsnämndens ordförande och vice ordförande kan avsättas. Det förklaras bl.a. av att Resolutionsnämnden hanterar beslut som kan innebära finansiella åtaganden i form av att Resolutionsfonden tas i bruk. Möjligheten för Europaparlamentet och Ekofin-rådet att utkräva ansvar av Resolutionsnämnden är i detta avseende mer effektivt jämfört med det som gäller Tillsynsnämnden.

Kommissionens och rådets ansvar i beslut om resolutionsordning

Kommissionen har befogenhet att invända mot Resolutionsnämndens förslag till resolutionsordning³⁹ samt att pröva om kriterierna för statligt stöd är uppfyllda. Ekofin-rådets befogenhet aktualiseras exempelvis när kommissionen föreslår en ändring i det belopp som, enligt resolutionsordningen, ska tas ur Resolutionsfonden. Mekanismerna för ansvarsutkrävande för dessa två institutioner skiljer sig markant åt trots att båda agerar inom samma rättsliga ramverk när de fattar beslut.⁴⁰

Kommissionen är kollektivt ansvarig inför Europaparlamentet, som genom ett misstroendevotum kan avsätta kommissionsledamöterna.⁴¹ Ekofin-rådets ledamöter däremot är ansvariga inför sina respektive nationella parlament eller inför sina medborgare.⁴² Det innebär att för det fall Sveriges finansminister deltar i ett beslut i Ekofin-rådet är Sveriges regering delaktig i, och följaktligen delvis ansvarig för, rådsbeslutet. Riksdagen kan därmed begära att regeringen redogör för de resonemang och motiv som föranlett det aktuella rådsbeslutet att godkänna eller invända mot en resolutionsordning (t.ex. uttag ur Resolutionsfonden). Inför beslut i Ekofin-rådet förankrar regeringen sin ståndpunkt i EU-nämnden.⁴³

³⁸ För det fall ledamoten inte längre uppfyller villkoren för att denna ska kunna utföra sina uppgifter eller ha befunnits skyldig till allvarlig försummelse, artikel 56 i SRM-förordningen.

³⁹ Innebörden av en resolutionsordning förklaras i avsnitt 6.4.

⁴⁰ Artikel 18 i SRM-förordningen. Se även PM SRM.

⁴¹ Artikel 17.8 i EU-fördraget.

⁴² Artikel 10 i EU-fördraget.

⁴³ Samråds skyldigheten framgår i 10 kap. 10 § regeringsformen samt 7 kap. 3 § riksdagsordningen.

4.3.5 Ansvarsutkrävande när det gäller resolution av banker i Sverige

Styrning och granskning av Riksgälden⁴⁴ är utformad på samma sätt som för Finansinspektionen (se avsnitt 4.3.3). Beslutet att försätta en svensk bank i resolution fattas av den s.k. resolutionsdelegationen. Delegationen består av Riksgäldens generaldirektör samt sex ledamöter som utses av regeringen.⁴⁵ Ingen av ledamöterna har uppdraget som heltidssysselsättning. Riksgäldens styrelse är ansvarig för att resolutionsdelegationen har tillräckliga medel men resolutionsdelegationen är kollektivt och självständigt ansvarig för sina beslut.⁴⁶ Krishantering av banker i Sverige har historiskt sett inte åtföljts av ytterligare mekanismer vad avser ansvarsutkrävande. Möjligheten att rikta interpellationer och frågor till statsråd är det gängse sätt som riksdagen begär information från regeringen. Finansutskottet kan närsomhelst kalla både statsråd och ansvariga generaldirektörer i syfte att diskutera aktuella frågor. Som anges ovan när det gäller banktillsyn är det regeringen som kan tillsätta och avsätta en Riksgäldsdirektör från sin tjänst som myndighetschef. Regeringen tillsätter också ledamöterna i Riksgäldens styrelse och kan således avsätta dem.⁴⁷

4.3.6 Granskning som grund för ansvarsutkrävande i EU och i Sverige

Genom att olika organ och myndigheter i EU och i Sverige granskar medelsförvaltning och på vilka grunder beslut fattas får politiker underlag som kan användas som en del i det demokratiska ansvarsutkrävandet.⁴⁸ Årsrapporter är ett vanligt förekommande sätt att redovisa hur en verksamhet bedrivits under en avgränsad tid. Både Finansinspektionen och Riksgälden tar fram sådana rapporter. Rapporterna omfattas inte av några specifika förfaranderegler i riksdagen. Däremot granskas rapporterna av Riksrevisionen och

⁴⁴ Förordningen (2007:1447) med instruktion för Riksgäldskontoret.

⁴⁵ 18 § förordningen (2007:1447) med instruktion för Riksgäldskontoret.

⁴⁶ Förordningen (2007:1447) med instruktion för Riksgäldskontoret.

⁴⁷ 3 § myndighetsförordningen (2007:515). Styrelsen är framför allt ansvarig för strategiska frågor medan myndighetschefen är ansvarig för det löpande arbetet.

⁴⁸ Reichel (2010).

regeringen redovisar resultaten av statens verksamhet i budgetpropositionen. Regeringen riktar ibland även skrivelser till riksdagen i vissa frågor. ECB:s årsrapporter om tillsynsverksamheten liksom Resolutionsnämndens årsrapporter hanteras enligt regler i bankunionens institutionella regelverk (se avsnitt 10.4.1)⁴⁹

Europeiska revisionsrätten (Revisionsrätten) har granskat effektiviteten i både Tillsynsmekanismens och Resolutionsmekanismens verksamhet åren 2016, 2017 och 2018. Rapporterna innehåller en del kritik och förslag till förbättringar. Den främsta kritiken har rört ECB:s underlåtenhet att ge Revisionsrätten tillgång till relevanta dokument vilket medför svårighet för Revisionsrätten att genomföra en komplett granskning. Ett samförståndsavtal har därför ingåtts i syfte att förbättra Revisionsrättens tillgång till dokument.⁵⁰ En svårighet som uppstått efter bankunionens tillblivelse är att även om Revisionsrätten ska granska hur ECB utför sin tillsynsbefogenhet ska Revisionsrätten inte granska de nationella tillsynsmyndigheterna. Situationen har föranlett ett samarbete på initiativ av Revisionsrätten i syfte att identifiera de områden där revisionen av tillsynen på nationell nivå kan behöva stärkas.⁵¹ Riksrevisionen har vid några tillfällen gjort särskilda effektivitetsgranskningar av Finansinspektionen.⁵² Riksrevisionen påbörjade i juni 2019 en granskning av Finansinspektionens hantering av intressekonflikter.

4.3.7 Bedömda konsekvenser

Det finns adekvata mekanismer för politiskt ansvarsutkrävande både i Sverige och inom bankunionen. Mekanismerna tillämpas med större regelbundenhet inom bankunionen, vilket kan bero på att nyligen upprättade organ som Tillsynsnämnden och Resolutionsnämnden ofta blir ombedda att förklara grunderna för de beslut som fattas. Mekanismer för ansvarsutkrävande inom bankunionen är flera till antalet men möjliggör framför allt för politiker att tillhandahålla information samt att ställa skriftliga och muntliga frågor. Ledamöter i både Europaparlamentet och nationella parlament i deltagande

⁴⁹ ECB (2019) ECB:s årsrapport av tillsynsverksamheten 2018, Resolutionsnämnden (2019) Annual report 2018.

⁵⁰ Samförståndsavtal mellan Revisionsrätten och ECB, 9 oktober 2019,

⁵¹ Kern m.fl. (2019).

⁵² Se exempelvis Riksrevisionen (2011) och (2018).

medlemsstater har varit aktiva när det gäller att inhämta information samt diskutera Tillsynsnämndens och Resolutionsnämndens arbete. När ordförandena för Tillsynsnämnden respektive Resolutionsnämnden besvarar frågor och presenterar verksamheten ger det möjlighet att bättre förstå bakgrunden till de beslut som har fattats. Det är däremot inte sannolikt att möjligheten att avsätta en ordförande, eller hela Resolutionsnämnden i förekommande fall, skulle tillämpas om det inte föreligger synnerliga skäl. I resolutionsärendet är i många fall flera organ och institutioner involverade i beslutsfattandet vilket kan leda till oklarheter om vem som är slutgiltigt ansvarig för ett beslut.

Sverige har en relativt sett liten statsförvaltning där regering och riksdag hittills arbetat nära berörda myndigheter i syfte att upprätthålla finansiell stabilitet. Det kan vara en förklaring till varför förfaranden för politiskt ansvarsutkrävande hittills inte tillämpas i stor utsträckning.

Ett deltagande i bankunionen kan medföra att mekanismer för ansvarsutkrävande tillämpas parallellt för samma fråga. Ordförande i Tillsynsnämnden respektive Resolutionsnämnden kan komma att få stå till svars parallellt med svenska politiker och myndighetschefer. De behöver inte vara en negativ konsekvens av ett deltagande; en bred debatt i flera parlamentariska organ kan innebära att en mångfacetterad fråga belyses från flera perspektiv.⁵³

4.4 Rättslig prövning

Den rättsliga prövningen av beslut är nära länkat till hur effektivt ett system för banktillsyn och resolution är eftersom rättslig prövning i högre utsträckning än det politiska ansvarsutkrävandet kan säkerställa att regler respekteras. Detta avsnitt behandlar framför allt möjligheten för banker att få till stånd en rättslig prövning av de beslut som riktas mot dem. Tillgång till effektiva rättsmedel är en grundläggande rättighet som erkänns i EU:s rättighetsstadga, i den europeiska konventionen om skydd för mänskliga rättigheter och grundläggande friheter liksom i regeringsformen och förvaltningsla-

⁵³ Se exempelvis uppteckning från debatt mellan statsråd och parlamentsledamöter i det irländska parlamentet, tillgänglig på www.oireachtas.ie/en/debates/debate/dail/2018-11-22/67 samt utfrågning i Nederländernas parlament av finansministern.

gen.⁵⁴ Det vanligaste rättsmedlet är möjligheten att ifrågasätta ett förvaltningsbeslut som ställts direkt till en fysisk eller juridisk person. EU-rätten möjliggör även att en EU-rättsakt, som ligger till grund för ett beslut, kan ifrågasättas inför EU-domstolen. Avsnittet behandlar rättslig prövning i tillsynsärenden (4.4.1) och i resolutionsärenden (4.4.2).

4.4.1 Rättslig prövning i tillsynsärenden

Ett deltagande i bankunionen skulle innebära att ECB-rådet beslutar att ge eller återkalla tillstånd samt godkänner kvalificerade innehav för *alla* banker i Sverige. ECB-rådets möjlighet att utfärda administrativa sanktioner gäller som utgångspunkt för de banker som omfattas av ECB:s direkta tillsyn men befogenheten kan användas även för andra banker.⁵⁵ Därutöver utövar ECB tillsyn över betydande banker med de befogenheter som framgår av SSM-förordningen, t.ex. ägar- och ledningsprövning eller efterlevnad av kapitalbaskrav. Finansinspektionen skulle vid ett deltagande i bankunionen även fortsättningsvis utöva tillsyn över de mindre betydande bankerna och därmed fatta tillsynsbeslut gällande dessa banker på samma sätt som i dag.

ECB:s instruktion blir Finansinspektionens beslut

ECB:s rättsakter, bl.a. ECB-rådets beslut i tillsynsärenden, är enligt EU:s fördrag endast bindande för medlemsstater som har euron som valuta. Därför benämns de rättsakter ECB sänder till behöriga myndigheter i deltagande medlemsstater som inte har euron som valuta inte ”beslut”. I stället anger SSM-förordningen att ECB kan ”instruera” dessa myndigheter.⁵⁶ Vid ett svenskt deltagande i bankunionen skulle tillsynsärenden omhändertas på följande sätt.

ECB sänder (baserat på det beslut ECB-rådet fattat) en specifik instruktion till Finansinspektionen som i sin tur fattar ett förvaltningsbeslut rörande den berörda banken. Finansinspektionens be-

⁵⁴ Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna i protokoll (EUT 2012/C 326/02). Europeiska konventionen om skydd för mänskliga rättigheter och grundläggande friheter. Regeringsformen, Förvaltningslagen (2017:900).

⁵⁵ Artikel 18.5 i SSM-förordningen.

⁵⁶ Artikel 7 i SSM-förordningen samt artikel 107 i ramförordningen.

slut ska till fullo återge det som ECB angivit i instruktionen. ECB-rådet skulle på samma sätt instruera Finansinspektionen att besluta om lämpliga sanktioner om en bank bryter mot krav som framgår av nationell rätt eller ett EU-direktiv. Därmed skulle Finansinspektionen tillämpa svensk lagstiftning i sitt beslut om sanktion. Eftersom ECB-rådet har exklusiv befogenhet för de uppgifter som framgår av SSM-förordningen är ECB-rådet följaktligen rättsligt ansvarigt för de beslut som genomför ECB:s instruktion.

Prövning av tillsynsbeslut

En svensk bank kan som utgångspunkt överklaga den instruktion ECB riktar till Finansinspektionen till både EU-domstolen och ECB:s administrativa omprövningsnämnd (omprövningsnämnden). Det förutsätter dock att Finansinspektionens beslut är begränsat till att återge innehållet i ECB:s instruktion. Vid ett deltagande innebär överenskommelsen att ingå ett nära samarbete att Finansinspektionen ska följa ECB:s instruktion. När ett ärende anhängiggörs vid omprövningsnämnden eller vid EU-domstolen kommer dessa organ göra en prövning om talerätt föreligger. Ett ärende kan med mycket stor sannolikhet tas upp till prövning med hänvisning till SSM-förordningens krav på lika behandling av de banker som faller under ECB:s tillsynsbefogenhet samt EU-rättens krav på effektiva rättsmedel.⁵⁷ Det faktum att ECB skulle rikta instruktioner och inte beslut till Finansinspektionen utgör inte ett hinder att ta upp ett ärende till prövning eftersom instruktionen har samma funktion som ett beslut och det är båda rättslig bindande.

Omprövningsnämndens ledamöter är helt självständiga från ECB:s övriga verksamhet och har befogenhet att föreslå ECB-rådet ett nytt utkast till beslut. Omprövningsnämnden kan emellertid inte själv fatta ett nytt beslut.⁵⁸ Ett beslut från ECB-rådet kan även anhängiggöras vid EU-domstolen samtidigt som omprövningsnämnden hanterar samma ärende.

⁵⁷ Dom av den 15 juli 1963, Plaumann, 25/62, ECLI:EU:C:1963:17. Ritleng (2019).

⁵⁸ Artikel 24 i SSM-förordningen. Nämnden, som består av fem externa experter på bank- och finansmarknadsfrågor, ska agera oberoende i det allmännas bästa. Under åren 2014–2016 avgjorde nämnden fyra till sex ärenden per år. Se även PM SSM.

Vid ett deltagande i bankunionen skulle överklagandemöjligheterna för banker etablerade i Sverige bero på dels vilken typ av beslut som fattats, dels om banken definieras som betydande eller mindre betydande enligt SSM-förordningen.⁵⁹ Möjligheter för fysiska och juridiska personer att få till stånd en omprövning eller att överklaga ett beslut är följande:

1. Eftersom alla svenska banker omfattas av ECB:s instruktioner som resulterar i Finansinspektionens beslut att ge eller återkalla tillstånd samt godkännande av kvalificerade innehav kan en instruktion vara föremål för omprövning i omprövningsnämnden eller ett överklagande till EU-domstolen. Detsamma gäller för ECB:s instruktioner som uppmanar Finansinspektionen att anta sanktionsbeslut.
2. De mindre betydande bankerna, som vid ett deltagande i bankunionen faller under Finansinspektionens tillsynsbefogenhet, kan överklaga de av Finansinspektionens beslut som inte omfattas av ECB:s exklusiva befogenhet till svensk förvaltningsdomstol.
3. Betydande banker kan hos omprövningsnämnden begära omprövning av de instruktioner ECB riktat till Finansinspektionen samt överklaga dessa till EU-domstolen. Däremot är talerätten⁶⁰ begränsad till den bank som Finansinspektionens beslut, och indirekt ECB:s instruktion, är ställt till och till annan fysisk eller juridisk person som är direkt och personligen berörd⁶¹ av beslutet.

Förutom att fysiska och juridiska personer kan begära omprövning eller överklaga beslut kan även EU:s institutioner och medlemsstater ifrågasätta en ECB-instruktions giltighet via en ogiltighetstalan till EU-domstolen.⁶²

⁵⁹ Artikel 6 i SSM-förordningen.

⁶⁰ Talerätt innebär rätt att föra talan i domstol, samma term används av omprövningsnämnden.

⁶¹ Direkt och personligt berörd är en EU-rättslig term från EU-domstolens rättspraxis. Dom av den 15 juli 1963, Plaumann, 25/62 ECLI:EU:C:1963:17.

⁶² Artikel 263 i EUF-fördraget. Även giltigheten av andra akter från ECB kan ifrågasättas inför EU-domstolen.

4.4.2 Rättslig prövning i resolutionsärenden

I Sverige kan Riksgäldens förvaltningsbeslut att försätta en bank i resolution överklagas till förvaltningsdomstol. Riksgälden har även en intern omprövningsnämnd. Resolutionsnämndens befogenhet innebär att de flesta beslut som fattas av Resolutionsnämnden får rättslig verkan mot dem beslutet riktas till.⁶³ Vissa beslut innebär, emellertid, att en nationell resolutionsmyndighet ska vidta åtgärder.⁶⁴

EU:s medlemsstater, EU:s institutioner samt fysiska och juridiska personer (framför allt banker) som berörs har alla möjligheten att väcka talan mot Resolutionsnämndens beslut vid EU-domstolen.⁶⁵ För ett antal beslut kan en intern prövning ske i Resolutionsnämndens överklagandepanel.⁶⁶ Överklagandepanelen har möjlighet att ogiltigförklara vissa av Resolutionsnämndens beslut, framför allt sådana beslut som inte ger direkt talerätt vid EU-domstolen.⁶⁷

4.4.3 Bedömda konsekvenser

Det finns goda möjligheter att få till stånd en rättslig prövning av beslut avseende tillsyn och resolution inom bankunionen. Det bedöms vara fallet framför allteftersom de interna omprövningsinstanserna relativt snabbt kan ge ett tydligt svar på en begäran som ställs till dem. Därutöver innebär möjligheten att få till stånd en prövning direkt i EU-domstolen ett mer skyndsamt förfarande jämfört med att överklaga beslut till en svensk förvaltningsdomstol.⁶⁸ När en svensk domstol begär förhandsavgörande av EU-domstolen är det svårt att förhindra att handläggningstiderna förlängs. Därutöver utgör EU-domstolens svar på en begäran ingen dom utan just ett förhandsavgörande. Ett deltagande torde innebära en ökad möjlighet att få sin sak prövad och därmed en mer förutsägbar tillämpning av det gemensamma regelverket jämfört med om Sverige står kvar utanför bankunionen.

Vid ett deltagande i bankunionen kan ECB:s instruktioner prövas av omprövningsnämnden och överklagas till EU-domstolen. Det

⁶³ Exempelvis artikel 11, 12.1, 38–41, 65.3, 71 och 90.3 i SRM-förordningen.

⁶⁴ Exempelvis artikel 10.10 i SRM-förordningen.

⁶⁵ För fysiska och juridiska personer framgår villkor för talerätt i artikel 263 i EUF-fördraget.

⁶⁶ Artikel 85 i SRM-förordningen.

⁶⁷ Morais och Feteira (2018).

⁶⁸ Bjuvgrén och Söderström s.254-255 i Stockenstrand m.fl.(red) (2019).

kan däremot inte uteslutas att Finansinspektionens beslut, som genomför en instruktion från ECB, också överklagas till en svensk förvaltningsdomstol. Det kan i en sådan situation föreligga en risk för parallella förfaranden och därmed risk för parallella avgöranden. Det behöver därför tydliggöras, inför ett eventuellt deltagande i bankunionen, hur en svensk förvaltningsdomstol bör förfara i en sådan situation. Regeringen har i proposition 2017/18:105 angivit att en förvaltningsdomstol förutom att vilandeförklara ett mål kan förklara sig obehörig att pröva ett mål.⁶⁹

Resolutionsnämndes beslut kan prövas i ett relativt snabbt förfarande genom den interna omprövningsnämnden och vissa beslut kan omprövas direkt av EU-domstolen. I jämförelse med att en svensk domstol begär ett förhandsavgörande från EU-domstolen kan besked i ett ärende lämnas snabbare av Resolutionsnämndens omprövningsnämnd samt, i förekommande fall, av EU-domstolen i de mål som anhängiggörs där.

4.5 Institutionellt och operativt oberoende

God tillsyn förutsätter att en tillsynsmyndighet har ett stort mått av oberoende. Detsamma gäller andra myndigheter med ansvar för regelfterlevnad, t.ex. resolutionsmyndigheter. Oberoendet kan delas in i institutionellt, operativt och finansiellt oberoende. En viktig del av det institutionella oberoendet är att en tillsynsmyndighet inte ska vara en del av en lagstiftande församling eller ett departement. Vidare ska myndigheten inte ta emot eller efterfråga instruktioner. Institutionellt oberoende gäller för myndigheter i Sverige men oberoendet uttrycks, förutom i EU-rätten, även i regeringsformen.⁷⁰ Det operativa oberoendet avser möjligheten för tillsynsmyndigheten att fatta självständiga beslut samt att beslutsfattare (och de som utför själva tillsynsarbetet) inte ska ta otillbörlig hänsyn till politiska önskemål eller inflytande från marknadsaktörer.⁷¹ Det finansiella oberoendet handlar om att tillsynsmyndigheter ska ha tillräckliga och förutsägbara resurser. Skillnader i de behöriga myndigheternas resurser mellan Sverige och bankunionen behandlas i avsnitt 5.4 respektive 6.6.

⁶⁹ Proposition 2017/18:105, särskilt sid. 167–169.

⁷⁰ Regeringsformen, exempelvis kapitel 9, 11, 12 och 13.

⁷¹ Basel Core Principles methodology 2006 avser principer som gäller för tillsynsmyndigheter. Se Basalkommittén (2006).

Detta avsnitt behandlar hur institutionellt och operativt oberoende upprätthålls i Sverige och inom bankunionen (4.5.1). Avsnittet behandlar även en särskild aspekt av oberoendet som aktualiseras i samband med tillsyn: i vilken utsträckning avstånden mellan tillsynsmyndighet och tillsynsobjekt kan påverka hur tillsynen utförs (4.5.2). Avsnitt 4.5.3 gör en samlad bedömning av konsekvenserna av ett deltagande jämfört med att inte delta i bankunionen vad avser dessa oberoendeaspekter.

4.5.1 Institutionellt och operativt oberoende i Sverige och inom bankunionen

Svenska myndigheter är i internationell jämförelse mycket självständiga, bl. a. beroende på att ministerstyre inte får förekomma i svensk statsförvaltning.⁷² Svenska myndigheters självständighet innebär, enligt 12 kap. 2 § regeringsformen, ”att regeringen eller *annan* myndighet inte får påverka en myndighet när den beslutar i ett särskilt fall som rör myndighetsutövning mot enskild eller mot en kommun eller som rör tillämpningen av lag”. Regeringsformen anger även att myndigheter ska beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saktighet och opartiskhet.⁷³ Förvaltningslagen⁷⁴ innehåller regler som alla svenska myndigheter ska efterleva vad avser dels saktighet och opartiskhet, dels jäv och hur jävssituationer ska hanteras. De svenska myndigheterna skulle vid ett deltagande i bankunionen tillämpa både svensk förvaltningsrätt och SSM- och SRM-förordningarnas⁷⁵ krav på oberoende vid utövande av tillsyns- respektive resolutionsbefogenheter.

Ledamöter i ECB-rådet, Tillsynsnämnden och Resolutionsnämnden får inte ta instruktioner från någon; Tillsynsnämnden ska arbeta i hela unionens intresse⁷⁶ och Resolutionsnämnden ska arbeta i hela unionens och det allmännas intresse.⁷⁷ Ledamöter i Tillsynsnämnden representerar emellertid sin myndighet men får inte ta instruktion från någon.⁷⁸ ECB-rådets ledamöter deltar i personlig kapacitet.

⁷² 12 kap. 2 § regeringsformen.

⁷³ 1 kap. 9 § regeringsformen.

⁷⁴ Förvaltningslagen (2017:900), särskilt 16–18 §§.

⁷⁵ Se avsnitt 3.3 - 3.4 för en översikt av rättsakternas omfattning.

⁷⁶ Artikel 19 i SSM-förordningen. Tolkningen av termen ”ta emot instruktioner” förefaller inte helt uppenbar. ECB:s chefsjurist anger att instruktionsförbudet i SSM-förordningen innebär att ECB-rådet och Tillsynsnämnden inte låter sig påverkas, Zilioli, i Rittleng (red.) (2016).

⁷⁷ Skäl 12 och 32 i SRM-förordningen.

⁷⁸ ECB-yttrande CON/2016/43 den 7 september 2016.

Uppförandekoder

Ledamöter i Tillsynsnämnden respektive Resolutionsnämnden ska efterleva de uppförandekoder som antagits av de båda organen. Det kan innebära att en svensk ledamot i respektive nämnd, (generaldirektör eller motsvarande hög chef från Finansinspektionen respektive Riksgälden), kommer behöva uppfylla strängare krav än vad som ställs för dennes tjänst vid den svenska myndigheten. Exempelvis innebär uppförandekoderna att ledamöter i Tillsynsnämnden respektive Resolutionsnämnden inom ett år efter uppdraget avslutats är förhindrade att ta anställning vid en bank som faller under någon av nämndernas ansvar.⁷⁹

Som nämns ovan reglerar förvaltningslagen frågan om jäv. Det innebär att en anställd vid en svensk myndighet är skyldig att till sin myndighet anmäla jäv när ett antal kriterier är uppfyllda, t.ex. om det föreligger omständigheter som gör att hens opartiskhet i ärendet kan ifrågasättas.⁸⁰ En myndighets högsta ledning kan vid en anställds övergång av tjänst till privat sektor fråntas vissa uppgifter under uppsägningstiden, men regler liknande dem som finns inom bankunionen är ovanliga i Sverige. Den relativt nya lagen (2018:676) om restriktioner vid statsråds och statssekreterares övergång till annan än statlig verksamhet utgör emellertid ett undantag. Däremot kräver inte det gemensamma regelverket i sin nuvarande utformning att Sverige vid ett deltagande i bankunionen inför lagstiftning som reglerar övergång från en tjänst till en annan.

4.5.2 Avstånd mellan tillsynsmyndighet och tillsynsobjekt

God tillsyn av banker förutsätter att tjänstemän som utför tillsyn har god kännedom om de banker de hanterar. Insikter om hur en lokal marknad fungerar innebär att kunskap kommer till nytta i tillsynen men framför allt när banker hamnar i problem. En risk i allt tillsynsarbete är de som ska utöva tillsyn utvecklar en så nära relation med sitt tillsynsobjekt att objektiviteten kan påverkas och därmed för-

⁷⁹ Resolutionsnämndens uppförandekod SRB/PS/2015/13, Tillsynsnämndens uppförandekod 2015/C 93/02. Resolutionsnämnden har även en etisk kod (rättslig grund, artikel 16 i anställningsbestämmelserna) för de anställda vilket begränsar den anställdes möjlighet att anställas, under en tre-årsperiod, vid en bank som personen haft ansvar för, SRB/PS/2015/12.

⁸⁰ Förvaltningslagen (2017:900), särskilt 16–18 §§.

troendet för myndigheten. Det kan i sin tur leda till att myndighetens oberoende påverkas på ett otillbörligt sätt. Möjlighet till framtida anställning inom ett tillsynsobjekt kan utgöra en faktor som kan påverka hur tillsyn utförs.⁸¹

Den globala finanskrisen belyste problemet med de ibland alltför nära relationerna mellan tillsynsmyndigheter och banker eller andra finansiella företag vilket hade lett till att tillsynen inte var tillräckligt ifrågasättande och proaktiv. Tillsynsmyndigheter i vissa medlemsstater hade, innan bankunionen inrättades, anställda som permanent utförde tillsyn i vissa av bankernas lokaler. Myndigheten hade dagligen tillgång till all relevant information för sin tillsyn men utfallet av tillsynen var ändå bristfällig eftersom de som utförde tillsynen inte var tillräckligt självständiga i relation till banken.⁸² Exempelvis föreligger en risk att en myndighet väljer att inte samla in eller efterfråga all information eftersom det kan leda till ett behov av beslut som en myndighet helst inte vill fatta.⁸³

En av de tidigare två holländska tillsynsmyndigheterna påbörjade ett arbete 2009 i syfte att åtgärda en bristfällig tillsynskultur.⁸⁴ I det nämnda arbetet behandlades hur samarbete mellan myndighet och bank kan vara nära men samtidigt markera att tillsynsmyndigheten ska agera med fullt oberoende. Ett nära samarbete mellan myndighet och tillsynsobjekt innebär därmed både risker och möjligheter som ska kunna granskas genom förfaranden för ansvarsutkrävande.⁸⁵

Det är svårt att avgöra vad som är ett tillräckligt – optimalt – avstånd mellan en myndighet och tillsynsobjektet. Deras relation behöver utgå från mekanismer som säkerställer en balans mellan objektivitet och närhet i den dagliga tillsynen och som gäller övergripande i myndigheternas och bankernas organisation. En överföring av tillsynsuppgifter till en högre nivå, utanför nationsgränserna, kan vara ett sätt att minska risken att myndigheten tar hänsyn till politiska faktorer.⁸⁶

⁸¹ Statskontoret (2012).

⁸² Viñals m.fl. (2010).

⁸³ Carletti (2016) samt Viñals och Fiechter m.fl. (2010).

⁸⁴ Veltrop och de Haan (2014).

⁸⁵ En tes som ibland lyfts är att ett alltför nära samarbete mellan tillsynsmyndighet och tillsynsobjekt kan leda till en ansvarsförskjutning om exempelvis tillsynspersoner deltar i en banks styrelsemöte. Se Riksbanken (2004).

⁸⁶ Hertig m.fl. (2011).

4.5.3 Bedömda konsekvenser

Myndigheternas oberoende ställning förefaller inte påverkas av om Sverige skulle delta i bankunionen eller fortsätta stå kvar utanför. Det kan konstateras att bankunionsregelverket innehåller ett antal bestämmelser som kräver att bankunionens organ ska arbeta oberoende och i hela EU:s intresse. Däremot innebär EU-organens interna uppförandekoder att ledamöterna i Tillsynsnämnden och Resolutionsnämnden är mer begränsade vad avser möjligheten att senare ta anställning vid en bank som faller under respektive nämnds ansvar.

Ett deltagande i bankunionen skulle innebära att avståndet mellan tillsynsmyndigheten (dvs. ECB) och tillsynsobjekten (dvs. bankerna) ökar. En nackdel med ett deltagande kan, i det perspektivet, vara att tillsynsbeslut fattas av personer som inte är bekanta med särdrag i det svenska banksystemet. De gemensamma tillsynsgrupperna, i vilka personal från Finansinspektionen skulle ingå, kan förväntas skaffa sig nödvändig kännedom om svenska banker och det svenska banksystemet. I den utsträckning tillsynsbeslut fattas på bristande kännedom, bör det således vara ett övergående problem. Det längre avståndet mellan ECB och bankerna kan även innebära att både Finansinspektionen och banker etablerade i Sverige kan behöva ompröva gängse arbetssätt och tillämpning av regler. Under förutsättning att det finns tilltro till den kompetens och de arbetsmetoder som bankunionens organ tillämpar är ett deltagande i bankunionen till fördel för ett land som, likt Sverige, har en relativt liten arbetsmarknad inom området för finansiell tillsyn och resolution.

4.6 Insyn

Det finns, som utgångspunkt, relativt goda möjligheter till insyn i beslut som fattas av en svensk myndighet. Den svenska offentlighetsprincipen kan beskrivas som den grundsats enligt vilken samhällsorganens verksamhet ska bedrivas under allmän insyn och kontroll. Det traditionella syftet med offentlighetsprincipen är att garantera rättssäkerhet samt effektivitet i förvaltningen och folkstyret. Allmänheten ska garanteras insyn i och kontroll av såväl myndigheternas ärendehantering som deras verksamhet i stort. Offentlighetsprincipen tar sig olika uttryck, bl.a. som yttrande- och meddelarfrihet för tjänstemän, domstolsoffentlighet och offentlighet vid

beslutande församlingars sammanträden. När det allmänt talas om offentlighetsprincipen avses dock i första hand principen om allmänna handlingars offentlighet. I detta avsnitt används termen insyn i betydelsen tillgång till dokument vilka ligger till grund för beslutsfattande.

De bestämmelser om insyn som ECB och Resolutionsnämnden tillämpar ser dock annorlunda ut vilket innebär att det ofta är svårt för allmänhet och marknadsaktörer att få tillgång till dokument. ECB har av Europeiska revisionsrätten särskilt kritiserats för att inte i tillräcklig utsträckning dela med sig av relevant information som kan möjliggöra effektiv revision.⁸⁷ ECB har även i andra sammanhang kritiserats för otillräcklig insyn. Det pågår emellertid ett arbete inom ECB för att öka insynen olika sätt.⁸⁸ Det finns exempelvis en möjlighet för Europaparlamentets utskott att hantera konfidentiell information när Tillsynsnämndens ordförande framträder där.⁸⁹

Sekretessregler innebär vissa begränsningar av vilka dokument som kan lämnas ut såväl i Sverige som i EU. Sekretessregler som hänvisar till skydd av bl.a. affärsförhållanden hos den som myndighetens verksamhet avser, förklarar ofta varför både bankunionens organ och svenska myndigheter begränsar allmänhetens tillgång till vissa dokument eller delar av dokument. Vid genomförandet av det gemensamma regelverket som i dag tillämpas i Sverige, har den svenska offentlighets- och sekretesslagen⁹⁰ noggrant granskats och föranlett mindre ändringar. Exempelvis i propositionen om genomförande av krishanteringsdirektivet framgår att regeringen bedömde att en stor del av direktivet kunde genomföras utan att ändra i befintliga regler vad avser möjligheten att sekretessbelägga viss information.⁹¹

4.6.1 Bedömda konsekvenser

Bankunionsorganens grundsyn vad gäller insyn är mer restriktiv än den svenska. Det skulle innebära att ett deltagande i bankunionen gör det svårare att få insyn i hur beslut fattas. Båda Finansinspek-

⁸⁷ Europeiska revisionsrätten (2018).

⁸⁸ Barents i Schiavo (red.) (2019), samt Möllers i Grundmann och Micklitz. (red.) (2019).

⁸⁹ Artikel 20.8 i SSM-förordningen.

⁹⁰ Offentlighets och sekretesslagen (2009:400), förkortas OSL.

⁹¹ Del av 30 kap. OSL ändrades genom den lagstiftning som föreslogs i proposition 2015/16:5.

tionen och Riksgälden skulle vid ett deltagande i bankunionen troligen begränsas i sin möjlighet att publicera uppgifter, t.ex. bankernas kapitalkrav.⁹² Även om svenska myndigheter slår vakt om offentlighetsprincipen i sitt dagliga arbete sekretessbelägger både svenska myndigheter och EU-organ ofta hela eller delar av dokument som begärs ut av allmänheten.⁹³ Tillämpningen av sekretess skulle därmed i stort vara densamma vare sig Sverige deltar i banunionen eller står kvar utanför den.

⁹² Se även avsnitt 5.2.1.

⁹³ Absoluta sekretess för uppgifter om ekonomiska förhållanden för den som trätt i affärsförbindelse med banken respektive sekretessen med skaderekvisit för bankens affärs- och driftförhållanden.

5 Förutsättningar för god tillsyn

5.1 Inledning

En väl fungerande finansiell tillsyn är av stor vikt för att upprätthålla den finansiella stabiliteten och därmed för att undvika finansiella kriser. Baselkommittén har utarbetat standarder för god banktillsyn som de nationella tillsynsmyndigheterna förväntas följa.¹ Trots förekomsten av dessa principer är begreppet god tillsyn inte enhetligt preciserat. Tydligare är däremot det regelverk som styr den största delen av de krav som ställs på bankerna och som tillsynsmyndigheterna tillämpar. Regelverket är gemensamt för EU:s medlemsstater.² Finansinspektionen tillämpar regelverket samt svensk lagstiftning som genomför EU-rätten och utför tillsyn över banker i Sverige.³

ECB har därför till uppgift att säkerställa att banktillsynen håller en hög standard samt att regler inom bankunionen tillämpas enhetligt och konsekvent. Eba har ett liknande uppdrag: att bidra till upprättandet av gemensamma standarder och praxis utifrån det gemensamma regelverket för hela EU. Eba bidrar till att tillsynsmyndigheterna i ökad utsträckning arbetar utifrån gemensamma metoder, exempelvis när det gäller krav på rapportering.⁴ Baselkommittén tar fram globala standarder och riktlinjer som sedan omsätts i EU-lagstiftning, regelverket är därför i kontinuerlig utveckling. Förändringar i det gemensamma regelverket kommer att träda i kraft under 2020.⁵ Efter genomförandet av dessa regler påbörjas ännu en

¹ Baselkommittén (2012).

² Se avsnitt 3.2 för redogörelse av regelverket.

³ Inom bankunionen har Tillsynsnämnden, under ECB-rådet, ansvar för tillsyn över s.k. betydande banker, tillsammans med de nationella tillsynsmyndigheterna, se avsnitt 3.3 och 10.3.1.

⁴ Eba:s vägledningar (guidelines) presenteras på Eba:s hemsida. Vägledningarna har sin rättsliga grund i kommissionens genomförandeförordning (EU)2017/2114.

⁵ Publicerades i EUT L 150, 7 juni 2019.

förhandlings- och genomförandeprocess när reglerna inom ramen för fullföljandet av Basel 3-överenskommelsen)⁶ presenteras av kommissionen under 2020. Ytterligare förändringar i det gemensamma regelverket kan därmed förväntas. Det är därför svårt att med någon större precision ange hur det rättsliga landskapet kommer att se ut inom de närmaste åren. Harmonisering av regler innebär, emellertid, att det nationella utrymmet att anpassa reglerna efter nationella förhållanden minskar.

Reglerna i kapitaltäckningsdirektivet kräver inte ett exakt likadant genomförande i alla EU:s medlemsstater utan viss möjlighet finns att tillämpa undantag. Exempelvis har tillsynsmyndigheter möjlighet att tillämpa olika rapporteringskrav⁷ och det finns möjlighet att sätta högre bankspecifika kapitalkrav (se avsnitt 7.2). Även tillsynsförordningen ger ett visst handlingsutrymme i regeltillämpningen.⁸

Ett svenskt deltagande i bankunionen innebär att tillsynen av de svenska banker som skulle klassas som betydande utförs direkt av ECB medan Finansinspektionen utför tillsyn över mindre betydande banker. Beslut att ge eller återkalla tillstånd samt att godkänna kvalificerade innehav är emellertid ECB-rådets exklusiva befogenhet.⁹ Detta kapitel belyser hur förutsättningarna för god tillsyn av svenska banker kan komma att påverkas av ett deltagande i bankunionen respektive av att stå kvar utanför. Kapitlet jämför hur förhållandena i Sverige respektive inom Tillsynsmekanismen när det gäller tillsyn av banker ser ut för närvarande. Eftersom regelverket i stor utsträckning är detsamma oavsett om en medlemsstat deltar i bankunionen eller inte, avgränsas jämförelsen till områden där det bedöms finnas tydliga skillnader i förhållanden mellan Sverige och Tillsynsmekanismen och där skillnaderna bedöms ha betydelse för förutsättningarna för god tillsyn. Dessa områden är:

⁶ Omfattar nya schablonmetoder för kreditrisk, begränsningar för användning av interna modeller, nytt regelverk för att bedöma marknadsrisk och operativ risk, nytt kapitalgolv införs för banker som använder interna modeller, bruttosoliditetskrav fastställs till 3 procent. Se https://www.bis.org/bcbs/basel3/b3_bank_sup_reforms.pdf. Benämns Basel 4 av marknaden.

⁷ Artikel 40 i kapitaltäckningsdirektivet.

⁸ Europeiska centralbankens förordning 2016/445, ECB:s riktlinje 2017/697 samt yttrande ECB/2017/10, ECB:s handbok om de alternativ och det handlingsutrymme som ges inom unionsrätten, 2016.

⁹ Se avsnitt 3.3.1 för beslutsförfarande och ECB:s tillsynsuppgifter.

- Hur den löpande tillsynen är utformad, dvs. tillsynsansats och arbetsmetoder (5.2).
- Hur relationen till andra tillsynsområden än banktillsyn är organiserad (5.3).
- De resurser som Finansinspektionen respektive ECB förfogar över (5.4).

Kapitel 7 jämför tillämpningen av kapitalkrav, likviditetskrav och makrotillsynskrav i Sverige och inom bankunionen. Kapitel 9 analyserar de konsekvenser som en förändrad tillsyn kan komma att få för svenska banker vid ett deltagande.

5.2 Tillsynsansats och arbetsmetoder

En tillsynsansats är ett övergripande angreppssätt som används av en tillsynsmyndighet för att uppnå önskvärda mål med tillsynen. Den utgör ett riktmärke för styrning av myndighetens verksamhet och är en hjälp i prioriteringsarbetet. Tillsynsansatsen kan vara beroende av de resurser som myndigheten förfogar över. Tillsyn som kräver insamling av en stor mängd data är i allmänhet resurskrävande. En tillsynsmyndighet som förfogar över begränsade resurser i förhållande till sitt uppdrag, kan behöva göra tydligare prioriteringar utifrån hur riskfyllda bankerna är. Valet av tillsynsansats påverkar också vilka resurser bankerna måste avsätta (se avsnitt 9.2.1).

Detta avsnitt jämför Finansinspektionens och ECB:s tillsynsansatser och arbetsmetoder.

5.2.1 Jämförelse av tillsynsansats och arbetsmetoder i Sverige och inom Tillsynsmekanismen

Eftersom den löpande banktillsynen till stora delar styrs av det gemensamma regelverket är Finansinspektionens och ECB:s uppgifter och befogenheter mycket likartade. Deras övergripande tillsynsansatser har också mer som förenar än som skiljer; de kategoriserar, exempelvis, banker under tillsyn efter deras systemvikt, i enlighet

med riktlinjer från Eba.¹⁰ Både Finansinspektionen och ECB har därutöver ett uttalat och strukturerat riskbaserat förhållningssätt¹¹ till hur tillsynsresurserna bör prioriteras.¹² ECB tillämpar, i likhet med Finansinspektionen, den s.k. Översyns- och utvärderingsprocessen (ÖUP).¹³ Eftersom denna process styrs av detaljerade riktlinjer från Eba genomförs riskbedömningen på ett likartat sätt. Utifrån det gemensamma regelverket bedöms sedan bankernas risknivå vilket resulterar i de kapital- och likviditetskrav som ställs på bankerna (se avsnitt 7.2. och 7.3). Både Finansinspektionen och ECB samlar in stora mängder data från bankerna. Den rapportering som bankerna ska göra styrs också av EU-gemensamma rapporteringsmallar som har arbetats fram av Eba. Denna data utgör en viktig grund både för riskbedömningar i den löpande tillsynen och för vilka banker som prioriteras i undersökningsverksamheten (se nedan).

Trots de många likheterna, finns det vissa skillnader mellan Finansinspektionens och ECB:s tillsynsansatser. En tydlig skillnad är framför allt hur de utför undersökningar, som i SSM-förordningen benämns platsbesök. En andra skillnad rör hur tillsynsbefogenheten tillämpas. En tredje skillnad är hur myndigheterna arbetar med att utveckla sina tillsynsmetoder. Dessa skillnader behandlas nedan.

¹⁰ Finansinspektionen liksom Tillsynsmekanismen använder samma riskklassificeringssystem (riktlinjer från Eba). *Kategori 1*: globalt respektive nationellt systemviktiga företag. *Kategori 2*: övriga stora eller medelstora företag med mer komplex och/eller mer omfattande gränsöverskridande verksamhet och består av ett dussintal företag. *Kategori 3*: medelstora och mindre företag utan omfattande gränsöverskridande verksamhet och med begränsad komplexitet. *Kategori 4*: små företag med liten betydelse på de marknader där de verkar. Utgångspunkten för bedömningen är vilken påverkan på andra finansiella företag och ytterst på samhällsekonomin, som störningar från ett visst företag kan ge upphov till.

¹¹ Ett riskbaserat förhållningssätt innebär att tillsynsmyndigheten arbetar utifrån de möjliga effekter som problem i en bank eller en viss aktivitet kan få för det finansiella systemet.

¹² Finansinspektionen (2019) Finansinspektionens årsredovisning 2018. ECB (2019) ECB:s årsrapport om tillsynsverksamheten 2018, samt www.bankingsupervision.europa.eu/banking/approach/cycle/html/index.en.html

¹³ Processen består av fyra delar; var och en av metodens fyra delarna har ett antal underavsnitt som ingår i granskningen. 1) Bedömning av affärsmodell och lönsamhet, hur affärsmodellen negativt kan påverka bankens förmåga att generera vinst och tillväxt. 2) Bedömning av intern styrning och riskhantering samt hur bankens interna organisation hanterar sin verksamhet och sina risker. 3) Bedömning per risk av varje kapitalrisk (kreditrisk, marknadsrisk, operativ risk och ränterisk i övrig verksamhet) under normala respektive under ansträngda förhållanden. Bedömningen används för att fastställa kapitaltäckningen (se avsnitt 7.2). 4) Bedömning per risk av varje likviditets- och finansieringsrisk på kort och lång sikt under normala respektive under ansträngda förhållanden.

Undersökningar

Undersökningar innebär att myndigheterna undersöker bankens regelefterlevnad på djupet genom att begära in och granska uppgifter som inte ingår i den löpande ÖUP-processen. Ofta är de uppgifter som begärs in mycket detaljerade. En typ av undersökning är de tematiska undersökningarna, exempelvis i syfte att analysera bankernas portföljer med nödlidande lån.¹⁴ Det kan också handla om en undersökning av en specifik bank som har valts ut utifrån en riskbaserad bedömning. Både Finansinspektionen och ECB genomför undersökningar men på olika sätt. Finansinspektionen har genomfört ett femtiotal undersökningar av banker och kreditinstitut per år de senaste åren (3–5 handläggare deltar vanligtvis i en undersökning). Undersökningar sker genom en kombination av platsbesök och s.k. skrivbordsundersökningar (dvs. analys av bankernas material på myndigheten).¹⁵

ECB utför ett stort antal undersökningar på plats hos bankerna i nära samarbete med de nationella tillsynsmyndigheterna. ECB utser den som leder undersökningen, vilket är en person som inte kommer från den medlemsstat där undersökningen utförs och inte heller är involverad i den löpande tillsynen av den aktuella banken. ECB:s undersökningar skiljer sig från Finansinspektionens sett till antalet personer som deltar. Det är inte ovanligt att ECB har 10–15 personer som utför en undersökning på plats och att undersökningen tar flera veckor. ECB samlar också ofta in stora mängder data på exponerings- och transaktionsnivå. I det avseendet kan ECB:s tillsyn beskrivas som mer inträngande än Finansinspektionens. ECB:s tillsyn kräver därmed också mer resurser, från såväl den nationella tillsynsmyndigheten som den bank som undersöks.

¹⁴ Exempelvis genomfördes 2016 en tematisk undersökning om vad som ligger bakom bankernas lönsamhet samt styrning av risktagande i affärsmodeller. År 2018 genomfördes en undersökning om IT-risker.

¹⁵ Finansinspektionen har som mål att en undersökning helst inte ska ta mer än sex månader i kalendertid, men tillåter undantag från det. Platsbesöken kan i tid vara alltifrån några timmar till att flera veckor spenderas på plats. Det allra vanligaste är dock att platsbesöken sker under en eller ett fåtal dagar med ett fåtal anställda.

Tillämpning av tillsynsbefogenheter

Tillsynsmyndigheterna har omfattande befogenheter att ingripa mot en bank, exempelvis befogenhet att kräva högre kapitalkrav, särskilda likviditetskrav eller att kräva en förstärkning av bankens styrning. Även om utvecklingen av det gemensamma regelverket går i riktning mot ökad harmonisering, återstår viss nationell flexibilitet i tillämpningen av befogenheterna. Vid ett deltagande i bankunionen skulle befogenheterna vad gäller de betydande svenska bankerna flyttas från Finansinspektionen till ECB.

Finansinspektionen eftersträvar att kommunicera hur tillsynsbefogenheterna tillämpas.¹⁶ Det har förekommit kritik mot hur Finansinspektionen tillämpar sina befogenheter.¹⁷ Däremot är Finansinspektionen en av få tillsynsmyndigheter inom EU som publicerar bankernas kapitalkrav och de metoder myndigheten använder för att bestämma dem. En konsekvent och enhetlig tillämpning av det gemensamma regelverket inom bankunionen är ett viktigt mål för Tillsynsmekanismen. Det medför att en bank som vill etablera sig i en annan medlemsstat inom bankunionen i förväg vet vilka regler som gäller. Om en för stor vikt läggs vid enhetlighet kan det, emellertid, medföra att risker som är specifika för banksystemet i enskilda medlemsstater inte beaktas i tillräcklig utsträckning.

Tillsynsmetoder

En tillsynsmetod kan förklaras som ett tillvägagångssätt som tillsynsmyndigheten använder för att bedöma tillsynsobjektet (banken). ECB:s metodutveckling är centraliserad när det gäller både den löpande tillsynen och undersökningsverksamheten. Inom Finansinspektionen är det samma personer som har i uppdrag att utföra tillsynen som också bedriver metodutveckling. Det är dock svårt att, annat än på ett övergripande plan, jämföra Finansinspektionens tillsynsmetoder med ECB:s.

¹⁶ Exempelvis meddelade Finansinspektionen 2017 att banker som genomför värdepapperisering över vissa systemkritiska volymer kommer att åläggas extra kapitalkrav. (Värdepapperisering är en teknik för att omvandla illikvida lån till obligationer.) Se Finansinspektionen (2017) FI:s kapitalbedömningsbehov inom pelare 2 för systemrisk vid värdepapperisering FI Dnr 16–17820.

¹⁷ Se exempelvis Riksdagens ombudsmän, Justitieombudsmannen (2019) Dnr 8490–2018, inklusive tidigare granskningar som där framgår. Se även Finansinspektionens yttrande FI Dnr 18–24280.

5.2.2 Tillsynskollegier och gränsöverskridande tillsyn

Tillsynskollegierna är forum för samarbete, informationsutbyte och koordinering mellan berörda tillsynsmyndigheter när de utför gruppbaserad tillsyn över bankkoncerner med verksamhet i flera EU-länder.¹⁸ För banker med gränsöverskridande bankverksamhet enbart inom bankunionen upprättas inga tillsynskollegier. Tillsynskollegiernas främsta uppgift är att samordna tillsynsarbetet så att tillsynen tar gränsöverskridande risker i beaktande, bedöma interna modeller, bedöma om en grupp har tillräckligt med kapital och likviditet samt bedöma bankernas s.k. återhämtningsplaner.¹⁹

Genom att tillsynskollegierna samordnar tillsynsaktiviteter kan de även bevaka att banker som är verksamma i flera medlemsstater inte utsätts för oproportionella krav i den tillsyn som utförs av de nationella myndigheterna.²⁰ Tillsynskollegierna är inte beslutsfattande och påverkar därför inte de nationella tillsynsmyndigheternas befogenheter. Ett tillsynskollegium ska verka för att tillsynsmyndigheterna vidtar åtgärder i samförstånd; om samförstånd inte kan uppnås tar den samordnande tillsynsmyndigheten beslut för hela koncernen och varje nationell tillsynsmyndighet beslut för respektive dotterbank. Eba har också en roll, dels i att ta fram riktlinjer för hur arbetet i tillsynskollegierna ska gå till, dels genom att en tvist mellan tillsynsmyndigheter kan hänskjutas till Eba för medling.²¹

För närvarande är Finansinspektionen samordnande tillsynsmyndighet i tillsynskollegier för bankkoncerner etablerade i Sverige: Handelsbanken, SEB och Swedbank. Finansinspektionen är medlem i tillsynskollegierna för Nordea-koncernen, för Danske bank och DNB.²² ECB är i dag medlem av tillsynskollegierna för SEB och Swedbank i egenskap av tillsynsmyndighet för dessa bankers dotterbanker i Baltikum. En redogörelse för tillsynskollegiernas sammansättning finns i Förklaringsruta Tillsynskollegiernas sammansättning.

¹⁸ Den rättsliga grunden är artikel 116 i kapitaltäckningsdirektivet, Eba har antagit riktlinjer för det dagliga arbetet i kollegierna. Med bankkoncerner avses en moderbank och dess dotterbank(-er) samt filialer.

¹⁹ Återhämtningsplaner upprättas av bankerna och ska innehålla indikatorer för när banken är i kris och lämpliga åtgärder för att återställa bankens fortlevnadsförmåga.

²⁰ Skäl 45 i kapitaltäckningsdirektivet.

²¹ Se avsnitt 10.4.4 om Eba.

²² Nordeakoncernen har en systemviktig filial samt de tillståndspliktiga kreditmarknadsbolagen (döttrar) Nordea Hypotek AB och Nordea Finans Sverige AB, Danske Bank har en systemviktig filial samt dotterbolaget Danske Hypotek AB. DNB har en filial och ett dotterbolag.

Förklaringsruta: Tillsynskollegiernas sammansättning²³**Samordnande tillsynsmyndighet**

Finansinspektionen är samordnande tillsynsmyndighet (ordförande) för tillsynskollegier för bankkoncerner med huvudkontor i Sverige. ECB är samordnande tillsynsmyndighet i tillsynskollegier för bankkoncerner med huvudkontor i bankunionen.²⁴

Nationella tillsynsmyndigheter utanför bankunionen med tillsynsansvar för dotterbanker eller betydande filialer i deltagande medlemsstater är medlemmar i kollegierna. Medlemmarna har olika stort inflytande beroende på om tillsynsobjektet är en dotterbank eller en särskilt betydande eller betydande filial. Det är endast medlemmar med dotterbank som tillsynsobjekt som formellt sett deltar i gemensamma åtgärder t.ex. bestämmer kapital- och likviditetskrav och bedömning av återhämtningsplaner. Eba är också medlem i tillsynskollegierna men har inte rösträtt.

Följande nationella tillsynsmyndigheter kan delta som **observatörer** när det är relevant:

1. Tillsynsmyndigheter med tillsynsansvar för icke betydande filialer.
2. Tillsynsmyndigheter med tillsynsansvar för dotterbanker eller filialer i tredjeland.
3. Myndigheter med ansvar för tillsyn inom områdena för konsumentskydd eller penningtvätt.
4. Centralbank i annan roll än som tillsynsmyndighet.
5. Tillsynsmyndigheter i deltagande medlemsstater som utför tillsyn över en enhet av den berörda bankgruppen.²⁵

5.2.3 Nya sårbarheter

Reglering och tillsyn av banker och andra finansiella företag har allt sedan den globala finanskrisen varit inriktad på att motverka den typ av sårbarheter som bidrog till krisen. Som konstateras ovan fortsätter regelverken att utvecklas och reformagendan efter finanskrisen är ännu inte fullföljd. Standardsättande organ (inte minst FSB), tillsynsmyndigheter, centralbanker och den finansiella sektorn riktar ett allt större fokus mot nya sårbarheter i det finansiella systemet. Fyra sårbarheter har på senare tid fått ökad uppmärksamhets: cyber-

²³ Kommissionens delegerade förordning 2016/98 och Ebas vägledning om tillsyn av betydande filialer 2017/14.

²⁴ Inom bankunionen upprättas tillsynsgrupper för samtliga banker under ECB:s direkta tillsyn, inte bara för gränsöverskridande banker.

²⁵ ECB (2018) Tillsynsmanual för SSM.

säkerhetshot, klimatförändringar, geopolitiska händelser samt finansiella innovationer (s.k. FinTech).

Förklaringsruta Nya sårbarheter i det finansiella systemet ger en översiktlig beskrivning av sårbarheterna och hur de kan påverka den finansiella stabiliteten. Cybersäkerhetshot och risker kopplade till FinTech är nya sårbarheter i så motto att de är kopplade till teknologisk utveckling. Varken klimatförändringar eller den geopolitiska utvecklingen är nya företeelser men de har tidigare inte kopplats lika tydligt till sårbarheter i det finansiella systemet.

Förklaringsruta: Nya sårbarheter i det finansiella systemet

Cybersäkerhetsshot²⁶

Cyberattacker slår ofta direkt mot bankens kritiska funktioner (t.ex. att hantera betalningar); möjligheterna att ersätta dessa funktioner, om de slås ut, är ytterst begränsade. Vidare kan cyberattacker, framför allt systematiska sådana, medföra att kunder och marknadsfinansiärer förlorar förtroendet för banksystemet. FSB²⁷ och IMF²⁸ liksom tillsynsmyndigheter och centralbanker har lyft frågan om hur cybersäkerhetsshot kan påverka finansiell stabilitet. ECB har integrerat cyberrisker i tillsynen av banker inom bankunionen, bl.a. genom att upprätta ett system för incidentrapportering och att göra inspektioner på plats för att säkerställa att banker vidtar nödvändiga riskhantlingsåtgärder.²⁹ Även Finansinspektionen har fokus på cyberrisker.³⁰

Klimatförändringar³¹

Klimatförändringarna kan ha stora, negativa effekter på den finansiella stabiliteten, åtminstone i ett långsiktigt perspektiv. Exempelvis kan översvämningar och kraftiga stormar ha direkta effekter på bankernas tillgångssida genom att säkerheter som lämnats för krediter blir mindre värda. I den utsträckning företag och hushåll (men även stater) inte är tillräckligt försäkrade mot sådana händelser, kan deras förmåga att återbetala lån minska. Vidare riskerar företag som är beroende av eller producerar resurser med stor, negativ klimatpåverkan (t.ex. olje- eller cementindustrin) bli kraftigt övervärderade. Om användningen av sådana resurser prissätts betydligt högre (t.ex. genom en koldioxidskatt) eller helt förbjuds kan det utlösa plötsliga och kraftiga prisfall på (övervärderade) tillgångar.

Geopolitiska händelser

Geopolitiska händelser kan handla om säkerhetspolitiska hot eller plötsliga förändringar av den politiska inriktningen inom områden med stor påverkan på ekonomiskt och finansiellt utbyte mellan länder. Storbritanniens avsikt att lämna EU är ett exempel på en geopolitisk risk som, åtminstone övergångsvis, kan ha negativ påverkan på det finansiella systemet, t.ex. via osäkerhet om statusen för finansiella kontrakt eller svårigheter att upprätthålla kontinuitet i viktig verksamhet. Ett annat exempel är eskalerande handelskonflikter mellan länder och regioner med stor betydelse för världsekonomin.

Finansiella innovationer (FinTech)³²

FinTech är ett samlingsnamn för finansiella innovationer.³³ Banker har sedan länge använt ny teknologi, framför allt digitalisering, för att utveckla sitt tjänsteutbud. Det som utmärker FinTech är att innovationerna kan komma att i grunden förändra hur företag och hushåll får tillgång till finansiella tjänster. FinTech kan innebära ökad konkurrens, transparens och ett större utbud av sådana tjänster. Men det finns också stabilitetsrisker. FinTech-verksamhet kan komma att hamna i utkanten av, eller helt utanför, tillsynsmyndigheternas (och regleringarnas) räckvidd. Det finns också en risk att nya aktörer, som använder sig av FinTech, underprissätter risk eller reagerar snabbare på konjunktursvängningar.

Befintliga (finansiella) riskkategorier är i hög grad tillämpliga även för nya sårbarheter. Men det finns skäl att tro att nya sårbarheter har vissa, unika egenskaper som kan kräva andra arbetssätt och metoder. Nya sårbarheter har därutöver, om än i olika grad, ofta beröringspunkter med andra reglerings- och tillsynsområden såsom betalningssystem, finansiell infrastruktur, dataskydd och penningtvätt.³⁴ De nya sårbarheterna är också i betydande omfattning gränsöverskridande. Det ställer inte bara krav på att det ska finnas gemensamma regelverk, utan även på att det finns ett väl fungerande samarbete mellan olika länders tillsynsmyndigheter. Skillnader i regler och/eller i hur reglerna tillämpas mellan länder kan leda till dels sämre motståndskraft, dels att banker bedriver sin verksamhet med olika förutsättningar.³⁵

²⁶ FSB definierar cybersäkerhet som bevarande av konfidentialitet och riktighet hos, samt tillgänglighet till, information och/eller informationssystem i cyberrymden. En cyberincident är en händelse som äventyrar informationssystemens cybersäkerhet eller den information som de hanterar, lagrar eller sänder. Med cyberrisk menas sannolikheten för, och konsekvensen av, en cyberincident sammantaget. Slutligen fastslås cyberhot vara en omständighet med potential att utnyttja en eller flera sårbarheter som påverkar cybersäkerheten negativt. Se vidare FSB (2018, 12 november) Cyber Lexicon: www.fsb.org/wp-content/uploads/P121118-1.pdf

²⁷ FSB (2017, 13 oktober) FSB publishes stocktake on cybersecurity regulatory and supervisory practices, pressmeddelande.

²⁸ IMF har uppskattat att förluster som banker gjort till följd av cyberattacker till cirka 9 procent av bankernas nettoinkomster på global basis. Se Lagarde (2018, 22 juni) Estimating Cyber Risk for the Financial Sector, blogginlägg, IMFBlog.

²⁹ www.bankingsupervision.europa.eu/press/publications/newsletter/2019/html/ssm.nl190515_1.en.html

³⁰ Finansinspektionen (2018) Bankernas arbete med informations- och cybersäkerhet.

³¹ Detta avsnitt bygger på NGFS (2019) A call for action. NGFS är ett samarbete mellan 35 centralbanker och tillsynsmyndigheter runtom i världen och har som mål att driva på att centralbanker och tillsynsmyndigheter tar en större roll när det gäller att göra den finansiella sektorn ”grönare” och att integrera klimatrelaterade risker i sitt arbete. Finansinspektionen och Riksbanken är representerade i NGFS. Även ECB och Eba är representerade.

³² Detta avsnitt bygger på FSB (2019) FinTech and market structure in financial services.

³³ FSB definierar FinTech som finansiella innovationer som möjliggörs av teknologi och som kan resultera i nya affärsmodeller, processer eller produkter. Dessa innovationer ska, vidare, ha en påtaglig effekt på finansiella företag och marknader samt tillhandahållandet av finansiella tjänster. Även betalningslösningar som bygger på s.k. kryptovalutor kan räknas in i FinTech.

³⁴ Penningtvättstillsyn i relation till bankunionen behandlas i avsnitt 5.3.1.

³⁵ För en diskussion om behovet av tillsynssamarbete (inklusive gemensam, direkt tillsyn) när det gäller FinTech, se Petralia m.fl. (2019).

5.2.4 Bedömda konsekvenser

Finansinspektionens och ECB:s tillsynsansatser är i grunden lika. Ett deltagande i bankunionen innebär att tillsynen, i första hand av de betydande bankerna, anpassas till ECB:s tillsynsansats. Finansinspektionens tillsynsansats kommer därmed att ändras när myndigheten stödjer ECB i arbetet med tillsyn. Finansinspektionens tillsynsansats skulle sannolikt på sikt komma att bli densamma som ECB:s även i tillsynen av de banker Finansinspektionen har ansvar för (dvs. de mindre betydande bankerna). Om Sverige fortsatt står kvar utanför bankunionen skulle Finansinspektionen, åtminstone på kort sikt, sannolikt inte ändra tillsynsansats. På längre sikt är det troligt att Finansinspektionens och ECB:s tillsynsansatser närmar sig varandra eftersom Eba:s riktlinjer, trots att de inte är bindande, innebär mindre utrymme för Finansinspektionen att avvika från ECB:s tillsynsansats. Det är även möjligt att Finansinspektionens tillsynsansats kan närma sig ECB:s i syfte att banker etablerade i Sverige ska behandlas lika som de banker som är etablerade inom bankunionen.

Även om inte tillsynsansatserna skiljer sig åt på ett avgörande sätt finns det vissa skillnader i hur tillsynen utförs vilket gör det troligt att ett deltagande i bankunionen får vissa effekter på förutsättningarna för god tillsyn av svenska banker i vissa avseenden.

Skillnader hur tillsyn utförs

ECB utför en tillsyn som till sin karaktär är mer inträngande och därför är mer resurskrävande – för såväl banker som nationella tillsynsmyndigheter – än den tillsyn Finansinspektionen för närvarande utför. Inspektioner på plats tillämpas både av ECB och av Finansinspektionen om än på olika sätt. För ECB är inspektionerna ett viktigt och ofta tillämpat verktyg i arbetet för att insamla information från bankerna.³⁶ Vid ett deltagande i bankunionen skulle betydande banker etablerade i Sverige behöva acceptera ett antal långvariga inspektioner på plats. Omfattande tematiska, horisontella undersök-

³⁶ Enligt IMF kan skulle exempelvis arbetet med att utvärdera bankernas interna modeller sannolikt inte kunna utföras utan den information som endast erhålls vid en inspektion på plats. IMF (2018) Euro Area Policies: Financial Sector Assessment Program – Technical note.

ningar som ECB med viss regelbundenhet utför kan öka möjligheten att identifiera potentiella hot mot den finansiella stabiliteten.³⁷ Det innebär även att resurser från Finansinspektionen skulle tas i anspråk.

Avvägning mellan enhetlig och likartad tillsyn

En enhetlig och konsekvent regeltillämpning bör göra det mindre intressant för banker att lokalisera verksamhet till länder som tillämpar mindre strikta regler. En enhetlig tillsyn kan i viss utsträckning stå i motsats till riskbaserad tillsyn. Tillsynen kan visserligen utgå från tydliga, konstaterade risker men inte i tillräcklig utsträckning beakta skillnader i bankernas affärsmodeller. Tillsynen kan i så fall bli likriktad vilket kan medföra att banker stöps i samma form. I den utsträckningen så sker, kan det leda till att störningar blir mer synkroniserade och att systemriskerna i stället ökar.³⁸ Med andra ord finns det en avvägning mellan enhetlighet och likriktad tillsyn. Mot bakgrund av dels att kvaliteten på tillsynen inom bankunionen har skiljt sig åt mellan medlemsstaterna, dels att det funnits (och fortfarande finns) många nationella undantag ter sig ECB:s prioritering av enhetlighet rimlig. Det finns dock en risk att tillsynen på kort sikt blir likriktad.

Stordriftsfördelar

Gemensam tillsyn kan ge upphov till stordriftsfördelar. Tillsynsmyndigheterna behöver i allt högre utsträckning skaffa sig specifik kompetens men även särskilda teknologiska verktyg som komplement till befintliga arbetssätt och metoder.³⁹ ECB har tillgång till en bredare rekryteringsbas än vad en nationell tillsynsmyndighet rimligen har. Större organisationer kan också erbjuda en större, intern arbetsmarknad än mindre organisationer, vilket gör det lättare att

³⁷ Ibid.

³⁸ Goodhart och Wagner (2012).

³⁹ Framför allt kan tillsynen över cybersäkerhetshot och nya aktörer som bygger på FinTech ställa krav på nya hjälpmedel. Ibland benämns sådana hjälpmedel Suptech. Suptech är ett samlingsnamn för innovativa, teknologiska hjälpmedel som tillsynsmyndigheter kan använda sig av. Det kan t.ex. handla om avancerad databearbetning. I många fall är sådant utvecklingsarbete kostsamt och möjligheterna att locka till sig rätt kompetens begränsad inom enskilda länder. Se vidare Broeders och Prenio (2018).

behålla kvalificerad personal. Ett svenskt deltagande i bankunionen skulle ge ett mervärde i form av de stordriftsfördelar som koncentrationen av resurser innebär för metodutveckling och möjligheterna till att göra jämförelser av banker av motsvarande typ (storlek, affärsmodell, riskprofil etc.).⁴⁰ Möjligheterna till lärande och spridande av ”best practice” torde också vara bättre inom Tillsynsmekanismen i jämförelse med enbart samarbete mellan nationella tillsynsmyndigheter.⁴¹ Samtidigt kan det finnas stordriftsnackdelar i större organisationer eftersom teknologiskt drivna risker ställer krav på flexibla, innovativa och snabba lösningar.⁴²

Gränsöverskridande tillsyn - tillsynskollegier

Vid ett deltagande i bankunionen finns det potentiella fördelar med att det är *en* myndighet som får tillsynsansvaret för flera legala enheter i en koncern med gränsöverskridande verksamhet i stället för att samordning behöver ske inom ramen för ett tillsynskollegium där det inte finns ett samlat beslutsmandat. Vid ett svenskt deltagande i bankunionen ersätter ECB Finansinspektionen som samordnande tillsynsmyndighet och leder arbetet i kollegierna för bankkoncerner med huvudkontor i Sverige. Finansinspektionen kommer att delta som observatör. Ett svenskt deltagande i bankunionen innebär, således, att Finansinspektionen får mindre direkt inflytande över arbetet i tillsynskollegierna.

⁴⁰ En studie av tillsyn av banker under Federal Reserves ansvar visar att det finns stordriftsfördelar i tillsyn. Se Eisenbach m.fl. (2016). Studien finner att när resurserna för tillsyn ökar, riktas den i större utsträckning mot större och mer komplexa banker. Resurserna ökar inte proportionerligt mot bankstorlek, vilket indikerar stordriftsfördelar.

⁴¹ Anginer m.fl. (2019) s. 26.

⁴² Oliver Wyman (2018).

5.3 Konsekvenser för annan finansiell tillsyn

Det finns skillnader mellan EU:s medlemsstater när det gäller hur tillsynen av banker är organiserad. Vid ett deltagande i bankunionen skulle Finansinspektionen genomföra beslut som fattas av ECB vad avser betydande banker samtidigt som Finansinspektionen skulle fortsätta att utföra tillsyn över mindre betydande banker. Finansinspektionens befogenheter att utföra tillsyn i övrigt, vilka är mycket breda, kvarstår oförändrade. Det medför att tillsynen av stora banker i viss utsträckning separeras från övrig finansiell tillsyn.

Detta avsnitt behandlar skillnader i omfattningen av tillsynsuppgifter mellan Finansinspektionen och ECB framför allt ur perspektivet hur bankunionen kan påverka informationsutbyte och samarbete mellan olika tillsynsområden.

5.3.1 Omfattningen av Finansinspektionens och ECB:s tillsynsuppgifter

ECB:s tillsynsuppgifter och -befogenheter (när det gäller betydande banker) är begränsad jämfört med Finansinspektionens. ECB utför förvisso tillsyn över finansiella konglomerat,⁴³ men den är begränsad till de banker som ingår i konglomeraten.⁴⁴ Finansinspektionen har utöver mikro- och makrotillsyn av banker, även i uppgift att utföra tillsyn av försäkringsbolag och värdepappersbolag. Därtill ansvarar Finansinspektionen för konsumentskydd samt tillsyn över att bankerna följer de regelverk som finns för att motverka penningtvätt,⁴⁵ finansiering av terrorism och marknadsmissbruk.⁴⁶

Informationsutbyte och samarbete i den löpande tillsynen

Uppdelningen av tillsynsuppgifter mellan ECB och en nationell tillsynsmyndighet ställer höga krav på samarbete, informationsutbyte och en tydlig ansvarsfördelning. Erfarenheter från deltagande med-

⁴³ Företagsgrupper som innehåller företag som driver verksamhet inom både försäkringssektorn och bank- och värdepapperssektorn.

⁴⁴ Artikel 4.1.h i SSM-förordningen.

⁴⁵ I samarbete med rättsvärdande myndigheter, Ekobrottsmyndigheten, polis och domstolar.

⁴⁶ IMF har i en rapport om Sverige 2017 (country report no. 17/305) noterat att omfattningen av Finansinspektionens uppdrag utgör en utmaning eftersom resurserna fortfarande är begränsade och konkurrens kan uppstå mellan olika verksamhetsområden. Finansinspektionen organiserar sin verksamhet i fyra områden: Bank, Försäkring, Marknader och Administration. Sedan januari 2019 är området Konsument integrerat i de andra områdena.

lemsstater tyder på att informationsdelning mellan ECB och nationella tillsynsmyndigheter fungerar väl. Finansinspektionen skulle vid ett deltagande i bankunionen behöva anpassa sina system för informationsöverföring så att de överensstämmer med de ECB använder sig av. Det kan, åtminstone på kort sikt, innebära att den del av Finansinspektionen som utför tillsyn över banker inte kan dela information med övriga avdelningar inom myndigheten i samma omfattning som i dag. Däremot kan Finansinspektionen få del av information om banker inom bankunionen som kan underlätta arbetet inom andra delar av myndigheten.⁴⁷ Genom samarbetet i Eba och i tillsynskollegierna sker samordning och informationsutbyte oavsett deltagande i bankunionen.⁴⁸

Tillsyn för att förhindra penningtvätt

Banktillsyn kan på längre sikt komma att kräva att medlemsstaterna använder gemensamma resurser i syfte att hantera alltmer komplexa marknader och regelverk. Kampen mot penningtvätt och annan kriminell aktivitet som har koppling till finansiell tillsyn är exempel på områden som gynnas av nära samarbete både inom myndigheter och mellan myndigheter. Därtill krävs ett nära samarbete med rättsvårdande myndigheter vilket ökar komplexiteten i arbetet med att förhindra penningtvätt på EU-nivå eftersom det ännu inte finns harmoniserade regler inom alla områden.

Bankunionens regelverk innehåller ingen uttrycklig befogenhet för ECB⁴⁹ att utöva tillsyn över att bankerna följer de regelverk om finns för att motverka penningtvätt och marknadsmissbruk.⁵⁰ Däre-

⁴⁷ ECB (2019) ECB:s årsrapport 2018. Europeiska centralbankens förordning (EU) 2016/867 om insamling av detaljerade data om krediter och kreditrisker, samt kommentar av Ferretti i Grundmann och Micklitz (red.) 2019.

⁴⁸ EUCLID (European Centralized Infrastructure of Data) inom ramen för Eba.

⁴⁹ Enligt skäl 29 i SSM-förordningen kan ECB samordna sig med nationella behöriga myndigheter vad gäller bl.a. kampen mot penningtvätt. Inom ECB:s banktillsyn har en samordningsfunktion för penningtvätsfrågor upprättats. Den utgör en gemensam kontaktpunkt för det direkta informationsutbytet om penningtvätsfrågor mellan ECB i egenskap av tillsynsmyndighet och berörda nationella myndigheter. Samordningsfunktionen upprättar och leder ett penningtvätsnätverk för gemensamma tillsynsgrupper för banker vars affärsmodell är förenad med penningtvätsrisker. Syftet med detta nätverk är att tillsynen i högre grad ska integrera överväganden som penningtvätsfrågor. Samordningsfunktionen fungerar även som ett kunskapscentrum för SSM-relevanta frågor om penningtvätt/terrorismfinansiering. ECB Newsletter maj 2019.

⁵⁰ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 596/2014.

mot ingår indirekt vissa element av övervakning av misstänkt penningtvätt i riskbedömning under den löpande tillsynen inklusive vid tillståndsbedömning.⁵¹ Under 2019 genomförs EU:s femte penningtvättsdirektiv i nationell rätt.⁵² Det innebär ökade möjligheter till utbyte av information, framför allt känslig information, mellan tillsynsmyndigheter.⁵³ Kommissionen förväntas lägga förslag för att ytterligare intensifiera arbetet med att förhindra penningtvätt.⁵⁴ Det är dock inte troligt att ECB i framtiden får en uttrycklig befogenhet att utföra penningtvättstillsyn.

Ett deltagande i bankunionen bedöms inte ha några direkta konsekvenser för den penningtvättstillsyn Finansinspektionen utför. ECB beaktar emellertid risker som kan ha kopplingar till penningtvätt i sin löpande tillsyn. Ett deltagande i bankunionen innebär således att tillsynen av betydande svenska banker på sikt kommer att inkludera även sådana risker.

5.4 Resurser

Tillräckliga och förutsägbara resurser framgår i grundprinciperna för god tillsyn från Baselkommittén.⁵⁵ Detta avsnitt behandlar Finansinspektionens och ECB:s resurser för banktillsyn.

5.4.1 Finansinspektionens och ECB:s resurser för tillsyn

ECB:s tillsynsverksamhet har varit operationell sedan november 2014. Under uppstartsfasen rekryterades ett stort antal personer till den löpande tillsynen. År 2018 hade ECB:s tillsynsverksamhet totalt

⁵¹ Se ECB:s hemsida om bekämpning av penningtvätt: www.bankingsupervision.europa.eu/banking/tasks/anti-moneylaundering/html/index.en.html; samt Finansinspektionen (2018) Penningtvättstillsyn, tillsynsdialog och sanktioner.

⁵² Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/843 av den 30 maj 2018 om ändring av direktiv (EU) 2015/849 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism, och om ändring av direktiven 2009/138/EG och 2013/36/EU (EUT L 156, 19.6.2018, s. 43). Proposition 2018/19:150 Skärpta åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

⁵³ Även Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 600/2014 av den 15 maj 2014 om marknader för finansiella instrument (MIFIR).

⁵⁴ Europeiska kommissionen (2019) Bedömningen av nyligen uppdagade fall av misstänkt penningtvätt.

⁵⁵ Baselkommitténs grundprincip (Basel Core Principles) nr 2.

ungefär 1 100 anställda.⁵⁶ Även de nationella myndigheterna har ökat sina resurser efter tillsynsmekanismens inrättande. Tre nationella tillsynsmyndigheter inom bankunionen ökade antalet anställda inom mikrotillsyn med 13, 15 respektive 30 procent efter det att ECB:s tillsynsverksamhet blev operationell.⁵⁷ Det är dock mycket svårt att göra en uppskattning, utifrån en jämförelse med andra tillsynsmyndigheter, om hur resursbehovet skulle påverkas för Finansinspektionens del vid ett deltagande. Det samlade intrycket är dock att resursbehovet ökar när tillsynsmyndigheter deltar i Tillsynsmekanismen.

Finansinspektionen har haft en jämn resurstilldelning de senaste åren. Resurserna för tillsyn av banker ökade däremot med drygt 20 procent 2018 jämfört med året innan. Finansinspektionen hade vid utgången av 2019 570 anställda, varav 160 inom verksamhetsområdet bank.

Både Finansinspektionen och ECB får under 2019 ökade resurser för att i den löpande tillsynen ytterligare verka för att upptäcka miss-tänkt penningtvätt.

5.4.2 Bedömda konsekvenser

Ett deltagande i bankunionen skulle ställa krav på att Finansinspektionen har en organisation som motsvarar de krav som ECB ställer, framför allt vad gäller samarbete och informationsutbyte i den löpande tillsynen. Finansinspektionen skulle behöva tillräckliga administrativa resurser för att verkställa ECB-rådets instruktioner och för att hantera kontakterna med Tillsynsnämnden, tillsynsavdelningarna inom ECB samt nationella tillsynsmyndigheter i de deltagande medlemsstaterna. Det är, vidare, troligt att antalet undersökningar på plats skulle öka vilket även det skulle kräva att Finansinspektionen har tillräckligt med personal. Det är även möjligt att Finansinspektionen vid ett deltagande bedömer att det är nödvändigt att tillföra mer resurser även för tillsyn av mindre betydande banker.

Två faktorer talar för att banktillsynen inom Finansinspektionen kan behöva ytterligare resurser, oavsett om Sverige deltar i bank-

⁵⁶ ECB (2019) ECB:s årsrapport om tillsynsverksamheten 2018.

⁵⁷ Enligt uppgifter från tillsynsmyndigheterna.

unionen eller inte. För det första att den fortsatta utvecklingen av det regelverk som styr tillsyn av banker i hela EU väntas leda till en mer detaljerad tillsyn. För det andra att Finansinspektionen på sikt troligen kommer att anpassa sin tillsyn till ECB:s mer inträngande och resurskrävande tillsynsansats. Avsnitt 12.5.2 behandlar resurskonsekvenser för Finansinspektionen och effekter på statens budget av ett deltagande i bankunionen.

6 Förutsättningar för effektiv resolution

6.1 Inledning

Det övergripande verktyget i det krishanteringsregelverk som utarbetats efter den globala finanskrisen är resolution.¹ Huvudsyftet med resolution är att banker i kris ska kunna rekonstrueras eller avvecklas utan att det sker betydande störningar i det finansiella systemet och att bankens s.k. kritiska verksamheter kan bevaras. Ett ytterligare syfte med resolution är att banken ska rekonstrueras utan att offentliga medel behöver användas. I stället är det bankens aktie- och fordringsägare (eller andra privata aktörer) som ska bära förluster och ansvara för att återställa bankens balansräkning så att den kan drivas vidare. När en bank försätts i resolution tar resolutionsmyndigheten över förvaltningen och kontrollen av den. Resolution genomförs för banker som bedöms vara i fallissemang eller sannolikt kommer att hamna i fallissemang (FOLTF) förutsatt att resolution anses vara i det allmännas intresse och inga andra åtgärder finns för att avhjälpa krisen. Inom EU regleras formerna för resolution i krishanteringsdirektivet. Den gemensamma resolutionsnämnden (Resolutionsnämnden) har det övergripande ansvaret för att, i nära samarbete med nationella resolutionsmyndigheter, tillämpa krishanteringsdirektivet inom bankunionen. Resolutionsnämnden har det direkta ansvaret för att tillämpa direktivet för betydande banker och vissa mindre betydande banker med gränsöverskridande verksamhet. I Sverige har Riksgälden motsvarande uppgifter och befogenheter. Krishanteringsdirektivet tilldelar även tillsynsmyndigheterna vissa uppgifter och befogenheter när det gäller krishantering. Det handlar främst om insatser för att undvika att problem i banker förvär-

¹ I Sverige regleras formerna för resolution i lagen (2015:1016) om resolution.

ras så att resolution eller konkurs kan undvikas. ECB har det direkta ansvaret när det gäller att vidta krisundvikande åtgärder för betydande banker inom bankunionen. I Sverige har Finansinspektionen motsvarande uppgifter och befogenheter.

Krishanteringsdirektivet gäller i samtliga EU:s medlemsstater, oberoende av om en medlemsstat deltar i bankunionen eller inte. Krishanteringsdirektivet ger emellertid visst utrymme att anpassa nationell lagstiftning utifrån särskilda förutsättningar i medlemsstaternas banksystem. Därtill finns visst utrymme för resolutionsmyndigheterna att ställa egna krav på bankerna, t.ex. vid vilken tidpunkt ett krav ska vara uppfyllt. Krishanteringsdirektivet ställer inga tydliga krav på vilka metoder och arbetssätt resolutionsmyndigheterna (och i vissa fall tillsynsmyndigheterna) använder sig av. Det finns heller inga gemensamma krav avseende resolutionsmyndigheternas organisation och resurser.² Möjligheter till nationell flexibilitet och anpassning innebär att ett deltagande i bankunionen i vissa avseenden kan påverka förutsättningarna för effektiv resolution av svenska banker i den utsträckning Resolutionsnämnden ställer andra krav eller har andra arbetssätt och metoder än Riksgälden.

Detta kapitel jämför förhållanden i Sverige och inom Resolutionsmekanismen när det gäller insatser för att banker ska vara väl förberedda för resolution, kunna undvika resolution samt vara resolutionsbara. Jämförelserna omfattar fem områden:

- insatser för att förbereda och undvika resolution (6.2),
- samarbete mellan myndigheter (6.3),
- beslut om och genomförande av resolution (6.4),
- resolution av banker med gränsöverskridande verksamhet (6.5) samt
- de resurser som Riksgälden respektive Resolutionsnämnden förfogar över (6.6).

Det är värt att understryka att vare sig krishanteringsregelverkets ändamålsenlighet eller hur effektivt ansvariga myndigheter och organ agerar i samband med resolution av systemviktiga banker har

² Eba tar fram underlag för att skapa samsyn kring delar av det arbete resolutionsmyndigheterna ska utföra enligt krishanteringsdirektivet. Det kan t.ex. röra sig om åtgärder för att förbättra det gränsöverskridande samarbetet mellan resolutionsmyndigheter.

prövats i någon större omfattning, än mindre i en systemkris. Därtill har Resolutionsnämnden bara varit verksam sedan januari 2015 och är i vissa avseenden alltjämt i en uppbyggnadsfas. Mot den bakgrunden är osäkerheten om hur förutsättningarna för effektiv resolution skulle förändras vid ett svenskt deltagande i bankunionen stor.

För att underlätta genomförandet av resolution och undvika att skattemedel behöver tas i anspråk för att göra banken livskraftig igen, ställer krishanteringsdirektivet krav på att banker ska ha tillräckligt med s.k. nedskrivningsbara skulder (MREL-krav). Dessa krav, vilka är en integrerad del av både förberedelser för och genomförandet av resolution, behandlas i avsnitt 7.5. Kapitel 8 jämför förhållanden i Sverige och inom bankunionen när det gäller regleringen av finansiering vid resolution, likviditetsstöd, inklusive centralbankernas likviditetsstödjande roll, samt insättningsgarantier inom EU. Dessa tre områden utgör de finansiella skyddsnäten. Väl fungerande finansiella skyddsnät är en förutsättning för effektiv krishantering.

6.2 Insatser för att förbereda och undvika resolution

En viktig del i resolutionsmyndigheternas löpande arbete är att förbereda hantering av en bank som tillsynsmyndigheten förklarat har fallerat eller är nära att göra det (FOLTF). Utgångspunkten är att banker i en sådan prekär situation ska avvecklas genom konkurs eller likvidation. Prövningen av vilka banker som i stället ska försättas i resolution görs i samband med att bankens s.k. resolutionsplan fastställs. Denna prövning styr i hög grad vilka krav som ställs på bankernas MREL-krav (se avsnitt 7.5) men även på omfattningen av resolutionsplanerna. Vid hot om en allvarlig störning i det finansiella systemet kan staten i vissa fall ge förebyggande stöd till livskraftiga banker utan att sådant stöd ska innebära att en bank anses ha fallerat eller vara nära att göra det. Sådant förebyggande statligt stöd kan ges i form av återkapitalisering eller garantier. Detta avsnitt jämför förhållanden i Sverige och inom Resolutionsmekanismen när det gäller gränsdragning för resolution (6.2.1) och förebyggande statligt stöd (6.2.2).

6.2.1 Gränsdragning för resolution

För att kunna genomföra resolutionssåtgärder så effektivt som möjligt behöver resolutionsmyndigheten bedöma om en bank, vid fallissemang, ska försättas i resolution eller om avveckling genom konkurs eller likvidation är ett möjligt och trovärdigt alternativ. Denna bedömning görs inte bara i samband med att banken har fallerat eller är nära att falla utan redan i samband med resolutionsplaneringen. Planeringen syftar till att identifiera hur ett fallissemang ska hanteras: vilka s.k. resolutionsverktyg som ska användas (se avsnitt 6.4.3), om resolution ska ske på moderbanks- eller på dotterbolagsnivå (se avsnitt 6.5.2), hur resolution genomförs rent operativt samt åtgärder som eventuellt bör vidtas för att undanröja hinder för resolution.

Jämförelse av gränsdragning för resolution i Sverige och inom Resolutionsmekanismen

Inom ramen för sin resolutionsplanering gör Riksgälden årligen bedömningar av vilka banker som ska hanteras genom resolution. Riksgälden har utvecklat en metod baserad på EU-gemensamma kriterier för att bedöma vilka de troliga effekterna blir på det finansiella systemet om banken avvecklas genom normala insolvensförfaranden. Riksgäldens metod fokuserar på två delområden: kritiska verksamheter och finansiell stabilitet. Kritiska verksamheter utvärderas utifrån verksamhetens betydelse för tredje part och substituerbarhet³. Finansiell stabilitet utvärderas utifrån risk för spridningseffekter till andra banker. Handelsbanken, SEB och Swedbank är kategoriserade som systemviktiga.⁴

Inom Resolutionsmekanismen ansvarar Resolutionsnämnden för att ta fram resolutionsplaner för de betydande bankerna, vilka står

³ Med substituerbarhet avses bankens betydelse för att exempelvis tillhandahålla betalningar eller andra tjänster till företag och hushåll. Substituerbarhet kan även gälla bankens betydelse i den finansiella infrastrukturen, t.ex. om den förvarar tillgångar eller derivat åt kunder.

⁴ Prövning av resolution görs för alla banker men metoden används främst för det segment av banker som Riksgälden benämner mellanstora banker. Gällande stora banker har Riksgälden fastställt att de vid fallissemang ska hanteras i resolution. Gällande mellanstora banker har Riksgälden beslutat att Landshypotek, Länsförsäkringar, SBAB, Skandia, Sparbanken Skåne och Svensk Exportkredit ska hanteras i resolution medan Kommuninvest ska avvecklas genom konkurs eller likvidation. Se vidare Riksgälden (2017, 20 december) Krav och planer fastställda för hur bankerna ska hanteras i kris, pressmeddelande.

under ECB:s direkta tillsyn, och de mindre betydande banker inom bankunionen som är aktiva i mer än en medlemsstat. Arbetet med att ta fram resolutionsplaner sker i samarbete med de nationella resolutionsmyndigheterna. De nationella resolutionsmyndigheterna ansvarar för att ta fram resolutionsplaner för de mindre betydande bankerna, men de ska informera Resolutionsnämnden innan planerna fastställs.⁵ Resolutionsnämnden har inte kommunicerat någon explicit policy som ligger till grund för beslut om resolution ska bli aktuell. Utgångspunkten är, emellertid, att merparten av de banker som förklarats ha fallerat eller vara nära att falla och som faller under Resolutionsnämndens direkta ansvar (dvs. i huvudsak betydande banker) ska försättas i resolution. De banker som faller under de nationella resolutionsmyndigheternas ansvar ska i normalfallet försättas i konkurs eller likvideras.

Bedömda konsekvenser

Både Riksgälden och Resolutionsnämnden har som utgångspunkt att endast systemviktiga banker ska försättas i resolution. Det är oklart i vilken grad ett svenskt deltagande i bankunionen skulle påverka Riksgäldens möjligheter att bibehålla en egen metod för att bedöma om en mindre betydande bank ska försättas i resolution eller inte. Om det inom Resolutionsmekanismen utvecklas en gemensam metod, skulle det möjligen ha konsekvenser för Riksgäldens nuvarande metod. Enligt SRM-förordningen är det dock den nationella resolutionsmyndigheten som antar resolutionsplaner och fattar beslut om resolution för mindre betydande banker. Även om bankens resolutionsplan utgår från ett likvidationsförfarande, kan omständigheterna ändras så att Riksgälden bedömer att en icke-systemviktig, svensk bank bör försättas i resolution för att inte äventyra den finansiella stabiliteten i Sverige. I sällsynta fall skulle Riksgälden och Resolutionsnämnden kunna komma till olika slutsatser om en icke-systemviktig, svensk bank ska försättas i resolution eller inte.

⁵ Enligt artikel 8.2 i SRM-förordningen får Resolutionsnämnden ålägga nationella resolutionsmyndigheter att utarbeta förslag till planer även för betydande banker eller bankkoncerner.

6.2.2 Förebyggande statligt stöd

Ett av flera kriterier för att en bank ska försättas i resolution är att den mottar statligt stöd.⁶ Det finns omständigheter under vilka s.k. förebyggande statligt stöd får ges utan att utlösa ett resolutionsförfarande (dvs. utan att tillsynsmyndigheten förklarar banken som fallerad eller nära att falla, FOLTF)⁷:

1. En statlig garanti ges för att garantera likviditetsfaciliteter som tillhandahålls av centralbanken på dess villkor (dvs. staten garanterar centralbankens fordran på banken).
2. En statlig garanti ges för av banken emitterade nya skuldförbindelser.
3. Ett tillskott av kapital eller förvärv av kapitalinstrument som sker till priser och villkor som inte ger banken någon fördel samt under förutsättning att banken är solid, solvent och bärkraftig, definierat som att punkterna ovan heller inte är aktuella på koncernnivå.⁸

Det är medlemsstaterna själva som finansierar stödet men det får inte belasta den nationella resolutionsfonden (Resolutionsfonden för deltagande medlemsstater). Förebyggande statligt stöd får bara ges om ett stresstest eller en tillgängskvalitetsbedömning (se Förklaringsruta Tre "hälsokontroller" för banker i EU i avsnitt 3.5) visar på kapitalunderskott – i förhållande till bankens kapitalkrav – i ett ogynnsamt (alternativ-) scenario.⁹ Förebyggande återkapitalisering har tillämpats i ett fåtal fall: två grekiska banker 2015 och en italiensk bank 2017.¹⁰

⁶ De övriga kriterierna är: i) att en bank har eller bedöms vara nära att förlora sitt tillstånd, ii) att dess tillgångar är mindre än skulderna (dvs. banken har soliditetsproblem) och iii) att banken inte kan fullgöra sina betalningar (dvs. banken är insolvent), se artikel 32.4.a–c i SRM-förordningen.

⁷ Artikel 32.4.d i krishanteringsdirektivet.

⁸ Ytterligare villkor för att åtgärderna 1–3 ovan ska vara tillåtna är att de är begränsade i tid, proportionerliga för att motverka den allvarliga störningen samt inte används för att täcka förluster som banken ådragit sig, eller sannolikt kommer att ådra sig, sett vid tidpunkten då det statliga stödet utdelades. Därutöver måste stödet godkännas av kommissionen utifrån statsstödsrättsligt hänseende.

⁹ Kapitalunderskott i basscenariot ("*business as usual*") ska täckas genom privata medel.

¹⁰ Se Mesnard m.fl. (2017, 5 juli). Briefing – Precautionary recapitalisations under the Bank Recovery and Resolution Directive: conditionality and case practice, IPOL/EGOV.

Jämförelse av förebyggande statligt stöd i Sverige och inom Resolutionsmekanismen

Den springande punkten när det gäller möjligheterna att använda förebyggande statligt stöd är den prövning som sker i samband med att stödet lämnas. De regler som ska tillämpas vid bedömningen är desamma inom och utanför Resolutionsmekanismen. Det handlar, som framgår ovan, om att tillsynsmyndigheten ska göra en samlad bedömning av om en bank i grunden är livskraftig eller inte och därmed kvalificerar för förebyggande statligt stöd. I Sverige är det Finansinspektionen som bedömer om en bank har fallerat eller är nära att göra det. Eftersom en bank inte ska anses ha fallerat om den mottager förebyggande statligt stöd, är det Finansinspektionen som prövar om det finns förutsättningar att kunna ge sådant statligt stöd. Det är ECB som gör motsvarande prövning när det gäller de betydande bankerna inom bankunionen. Förebyggande statligt stöd är i Sverige infört genom lagen (2015:1017) om förebyggande statligt stöd till kreditinstitut, den s.k. stödlagen. Förebyggande statligt stöd finansieras via den s.k. Stabilitetsfonden (se avsnitt 8.2.5). Riksgälden är ansvarig för tillämpning av stödlagen¹¹ och regeringen godkänner eventuella stöd.

Bedömda konsekvenser

Ett deltagande i Bankunionen förhindrar inte att förebyggande statligt stöd kan komma ifråga. Däremot skulle det vara ECB, inte Finansinspektionen, som bedömer om en bank fallerat eller är nära att falla och därmed kunna bli föremål för ett resolutionsförfarande. Det är svårt att dra slutsatser om hur ECB skulle bedöma om villkoren för förebyggande stöd är uppfyllda eller inte utifrån de fall som hittills varit aktuella. En försvårande omständighet kan vara om ECB:s bedömning drar ut på tiden. Riksgälden skulle fortsatt pröva villkoren för förebyggande statligt stöd enligt stödlagen. Oaktat om Sverige deltar i bankunionen eller inte kommer kommissionen alltid att ansvara för den statsstödsrättsliga prövningen.

¹¹ Riksgälden prövar att stödet så långt som möjligt utformas på ett affärsmässigt sätt och så att en snedvridning av konkurrensen förhindras enligt 2 kap. 2 § i lagen (2015:1017) om förebyggande statligt stöd till kreditinstitut (Stödlagen). Det är också regeringen som anhängiggör (notifierar) stödet för statsstödsprövning hos kommissionen.

6.3 Effektiviteten i myndighetssamarbetet

Ett väl fungerande samarbete mellan ansvariga myndigheter borgar för att resolution kan förberedas, beslutas och genomföras på ett effektivt sätt. Finanskriskommittén menade att en anledning till att det svenska banksystemet klarade sig förhållandevis bra under finanskrisen var att samarbetet mellan myndigheterna fungerade väl.¹² Även om det är resolutionsmyndigheten som fattar de huvudsakliga besluten såväl när det gäller att förbereda för resolution som att försätta en bank i resolution och genomföra resolution, är flera andra myndigheter inblandade på ett eller annat sätt. Det gäller framför allt tillsynsmyndigheten men även centralbanken (i annan egenskap än som tillsynsmyndighet och, i förekommande fall, resolutionsmyndighet) och även finansministeriet/-departementet (särskilt om offentliga medel ska tas i anspråk). Resolution av gränsöverskridande koncerner ställer särskilda krav på ett effektivt myndighetssamarbete eftersom även myndigheter i andra medlemsstater och, i förekommande fall, tredje land är berörda (se avsnitt 6.5). En viktig del i att förbättra beslutsvägar och samarbetsformer är att inblandade myndigheter – inklusive utländska myndigheter – genomför krisförberedande övningar med viss regelbundenhet.

Detta avsnitt jämför hur samarbetet mellan ansvariga myndigheter är organiserat i Sverige respektive inom Resolutionsmekanismen när det gäller dels förberedelser för och beslut om resolution (6.3.1), dels krisövningar (6.3.2).

6.3.1 Samarbete om resolution av banker

Jämförelse av myndighetssamarbete i Sverige och inom Resolutionsmekanismen

Samarbetet mellan myndigheter i Sverige

Samarbetsformer och informationsutbyte mellan svenska myndigheter när det gäller resolution regleras i Resolutionslagen och följer av krishanteringsdirektivets regler om samarbete.¹³ Enligt lagen ska Riksbanken och Finansinspektionen, på Riksgäldens begäran, lämna de uppgifter som myndigheten behöver för sin verksamhet. Riksgäl-

¹² SOU 2013:6 Att förebygga och hantera finansiella kriser.

¹³ 28 kap. 4 och 5 §§ i lagen (2015:1016) om resolution.

den och Finansinspektionen ska samarbeta och utbyta information med varandra. Riksgälden ska också lämna uppgifter till regeringen. Därtill innehåller lagen ett antal områden där samråd mellan myndigheter ska ske, t.ex. avseende FOLTF-bedömning. Utöver författningsreglerat samarbete har en rad formella överenskommelser slutits mellan svenska myndigheter avseende informationsdelning och samarbete om finansiell stabilitet. Genomgående för dessa överenskommelser är att myndigheterna själva svarar för sina arbetsuppgifter.

I syfte att kunna såväl förebygga som hantera kriser inrättades 2013 Kommittén för finansiell stabilitet inkluderande ett råd för finansiell stabilitet – Finansiella stabilitetsrådet (Stabilitetsrådet).¹⁴ Stabilitetsrådet är ett formaliserat forum där företrädare för regeringen, Finansinspektionen, Riksgälden och Riksbanken träffas regelbundet för att diskutera frågor om finansiell stabilitet, behovet av förebyggande åtgärder och för att samordna arbetet i händelse av kris (se vidare avsnitt 6.3.2).

Det finns även ett nära myndighetssamarbete om tillsyn och krishantering i Norden och Baltikum (se avsnitt 11.3.1) för att förbereda för och hantera gränsöverskridande kriser.

Samarbete inom Resolutionsmekanismen

ECB och Resolutionsnämnden ska ha ett nära samarbete på en rad områden. Det kanske viktigaste är samarbetet kring en bank som har fallerat eller är nära att falla. ECB och Resolutionsnämnden har ingått ett samförståndsavtal som reglerar hur information ska utbytas mellan dem. Resolutionsnämnden får information av ECB om en bank som, inom ramen för den s.k. ÖUP-processen¹⁵, bedöms ha betydande svårigheter. I takt med att en banks problem tilltar ska informationsutbytet mellan ECB och Resolutionsnämnden ske allt tätare. Resolutionsnämnden får också utkast till den FOLTF-bedömning som ECB gör. Samarbetet inom Resolutionsmekanismen hade inledningsvis en del problem när det gäller informationsöverföringen

¹⁴ Kommittédirektiv Fi 2013:120. Kommittén består av, förutom det Finansiella stabilitetsrådet, en beredningsgrupp och ett kansli. Som kommitté är rådet en självständig myndighet under regeringen med ett visst oberoende.

¹⁵ Se avsnitt 5.2.1.

mellan ECB och Resolutionsnämnden.¹⁶ På senare tid har systemen för informationsutbyte förbättrats och Resolutionsnämnden har till utredningen uttryckt att det är tillfyllest.¹⁷

Enligt SRM-förordningen ska Resolutionsnämnden och de nationella resolutionsmyndigheterna ha ett nära samarbete. Det är av stor vikt att detta samarbete fungerar väl eftersom det är de nationella resolutionsmyndigheterna som ansvarar för själva genomförandet av resolution även för de betydande bankerna. Förordningen reglerar, emellertid, inte i detalj vilken arbetsfördelning som ska råda mellan Resolutionsnämnden och de nationella myndigheterna eller enligt vilka former samarbetet ska ske. Resolutionsnämnden och de nationella resolutionsmyndigheterna samarbetar inom ramen för de interna resolutionsgrupperna.

Bedömda konsekvenser

För att samarbetet inom Resolutionsmekanismen, dvs. mellan Resolutionsnämnden och de nationella resolutionsmyndigheterna, ska fungera väl krävs att den nationella och den centrala nivån har samma syn på vilka stabilitetsrisker som föreligger och hur resolution ska genomföras. Resolutionsnämnden är också beroende av de nationella myndigheternas kännedom om banksystemen i de deltagande medlemsstaterna. Det är svårt att se att det finns särskilda hinder för ett väl fungerande samarbete mellan Resolutionsnämnden och Riksgälden om Sverige skulle delta i bankunionen. De initiala problemen när det gäller samarbete mellan dels Resolutionsnämnden och ECB, dels inom Resolutionsmekanismen, som Europeiska revisionsrätten pekat på, har minskat över tiden, delvis som en följd av att Resolutionsnämnden fått mer resurser. Samarbetet mellan ansvariga myndigheter i Sverige är, av allt att döma, väl fungerande. Skulle Sverige fortsätta stå kvar utanför bankunionen, finns det således en väletablerad struktur för samarbete mellan myndigheter såväl inom Sverige som mellan myndigheter i de länder där de svenska bankerna har merparten av sin utländska verksamhet.¹⁸

¹⁶ Europeiska revisionsrätten (2017).

¹⁷ Se även Resolutionsnämnden (2018) Årsrapport 2017.

¹⁸ Konsekvenserna av ett eventuellt svenskt deltagande i bankunionen för det nordiskt-baltiska myndighetssamarbetet om tillsyn och krishantering behandlas i avsnitt 11.3.1.

6.3.2 Krisförberedande övningar

Jämförelse av krisförberedande övningar i Sverige och inom Resolutionsmekanismen

Krisförberedande övningar i Sverige

Stabilitetsrådet har en nyckelroll när det gäller att skapa samarbete och samförstånd kring krisförberedelser mellan de svenska myndigheterna (inklusive Regeringskansliet). Som ett led i arbetet med krisförberedande åtgärder arrangerar Stabilitetsrådet gemensamma krisförberedande övningar (s.k. scenarioövningar) för de i rådet representerade myndigheterna.¹⁹ I Sveriges närområde sker gemensamma krisförberedelser²⁰ (krisövningar) genom samarbetet inom Nordic-Baltic Stability Group (NBSG), vars medlemmar är relevanta departement, tillsynsmyndigheter, centralbanker och resolutionsmyndigheter i åtta länder.²¹ Fokus i NBSG-samarbetet är gränsöverskridande finansiell stabilitet i Norden och Baltikum.

Krisförberedande övningar inom Resolutionsmekanismen

Det samförståndsavtal som slutits mellan ECB och Resolutionsnämnden innehåller inga skrivningar om gemensamma krisövningar.²² Resolutionsnämnden har under 2018 genomfört vissa krisförberedande i form av simuleringar (s.k. *dry-runs*).²³ Både ECB och Resolutionsnämnden kan delta i krisförberedande övningar som nationella resolutions- och tillsynsmyndigheter arrangerar. Exempelvis deltog

¹⁹ Den första övningen hölls den 19 oktober 2016 och därefter har ytterligare två övningar arrangerats: den 4 maj 2017 och den 4 maj 2018.

²⁰ De nordiska och baltiska myndigheterna för finansiell stabilitet har genomfört en gemensam finansiell krisövning. Övningen ägde rum den 22–23 januari 2019 och involverade 31 myndigheter från Danmark, Estland, Finland, Island, Lettland, Litauen, Norge och Sverige samt berörda organ på EU-nivå. En representant från Internationella valutafonden (IMF) deltog som observatör.

Se www.riksgalden.se/sv/omriksgalden/Finansiell-stabilitet/Aktuellt/Nyheter/nordisk-baltisk-finansiell-krisovning/

²¹ Formerna för samarbetet framgår av ett samförståndsavtal och handlar sedan 2018, då avtalet uppdaterades, främst om informationsutbyte och gemensamma krisövningar. En större krisförberedande övning genomfördes, inom ramen för NBSG, i januari 2019.

²² Europeiska revisionsrätten skriver i en granskning av ECB:s krisförberedande arbete att krisövningar är ett ansvar för ECB tillsammans med nationella tillsynsmyndigheter. Europeiska revisionsrätten (2018).

²³ En övning (av ett bankfallissemang) involverade, förutom Resolutionsnämnden, kommissionen, ECB och den franska resolutionsmyndigheten. Resolutionsnämnden (2019). Annual Report 2018.

båda organen (ECB som observatör) i den krisförberedande övning som genomfördes i januari 2019 inom ramen för NBSG.

Bedömda konsekvenser

Vid ett deltagande i bankunionen får Resolutionsnämnden huvudansvaret för krishantering av de betydande svenska bankerna. Det skulle sannolikt även påverka utformningen av de krisförberedande övningar som arrangerats inom ramen för Stabilitetsrådet. Representanter från ECB och Resolutionsnämnden skulle antagligen behöva delta mer aktivt än i dag eftersom det är dessa båda organ som, vid ett deltagande, har det direkta ansvaret för de betydande svenska bankerna. Av denna anledning skulle det, åtminstone på sikt, innebära att krisövningar initieras och planeras av organen inom bankunionen. Med tanke på att vare sig Resolutionsnämnden eller ECB knappast har kapacitet att genomföra krisövningar för alla gränsöverskridande banker inom bankunionen, är det troligt att nationella myndigheter fortsatt kommer att ha ett betydande ansvar för utformning och genomförande av krisövningar. I detta avseende kan de svenska myndigheternas långvariga erfarenhet av sådana övningar komma hela bankunionen tillgodo.

6.4 Beslut om och genomförande av resolution

För att en bank ska försättas i resolution krävs dels att banken inte kan bli livskraftig med hjälp av privata lösningar, dels att resolution är i allmänhetens intresse. Det är resolutionsmyndigheten som bedömer om dessa villkor är uppfyllda. Det är också upp till resolutionsmyndigheten att besluta om hur resolution ska gå till och vilka s.k. resolutionsverktyg som ska användas. För att resolution ska kunna ske utan alltför stora störningar i det finansiella systemet behöver nödvändiga beslut fattas snabbt. Förmågan att fatta snabba beslut beror, som redan konstaterats, på ett väl fungerande samarbete mellan berörda myndigheter. På bankunionsnivå finns ett särskilt beslutsförfarande som utöver Resolutionsnämnden och nationella resolutionsmyndigheter, involverar kommissionen och, i vissa fall, även Ekofin-rådet.

Detta avsnitt belyser förhållanden i Sverige och inom Resolutionsmekanismen när det gäller vissa aspekter på beslut om och genomförandet av resolution. Avsnitt 6.4.1 behandlar resolutionsmyndigheternas befogenhet att bedöma om ett resolutionsförfarande ska inledas. Avsnitt 6.4.2 behandlar förutsättningarna för att fatta snabba beslut i resolutionsärenden. Slutligen behandlar avsnitt 6.4.3 tillämpningen av de resolutionsverktyg som resolutionsmyndigheterna har till sitt förfogande.

6.4.1 Prövning av om resolution är i allmänhetens intresse

Förutom att en bank ska förklarats ha fallerat eller är nära att falla ska två andra villkor vara uppfyllda för att resolutionsmyndigheten ska fatta beslut om att inleda ett resolutionsförfarande genom att anta en s.k. resolutionsordning²⁴:

1. Det finns inte några rimliga utsikter att alternativa åtgärder från den privata sektorn, nationella garantier, tillsynsåtgärder eller återhämtningsinsatser (dvs. tidigt ingripande²⁵ eller nedskrivning eller konvertering av relevanta kapitalinstrument).²⁶
2. En resolutionsåtgärd är nödvändig med hänsyn till allmänintresset.²⁷

Som framgår av avsnitt 6.2.1, ska en bedömning av om det är lämpligt att en bank ska hanteras genom ett resolutionsförfarande eller avvecklas enligt normala insolvensregler, framgå av resolutionsplanen. Resolutionsmyndigheten ska dock göra en ny prövning av om en bank ska försättas i resolution eller inte innan ett formellt resolutionsbeslut fattas. Prövningen kan avvika från den bedömning som gjorts i resolutionsplanen. Prövningen av om resolution är i allmän-

²⁴ Resolutionsordningen ska beskriva de resolutionsåtgärder som resolutionsmyndigheten bör vidta för att uppnå resolutionsändamålen och vissa allmänna principer för resolution. Av resolutionsordningen ska det framgå vilka resolutionsverktyg som ska användas och åtgärderna ska finansieras (se vidare PM SRM).

²⁵ Tillsynsmyndigheterna har befogenheter att ställa vissa krav på ledningen i en bank att vidta åtgärder om banken t.ex. har en snabbt försämrad kapital- eller likviditetssituation eller snabbt ökande nödlidande lån. Tillsynsmyndigheterna kan också byta ut hela eller delar av bankens ledning eller, om det inte är tillräckligt, utse en tillfällig administratör som kan fatta ledningsbeslut.

²⁶ Artikel 18.1.a i krishanteringsdirektivet.

²⁷ Artikel 18.1.b i krishanteringsdirektivet, villkoret följer av artikel 32.5 i samma direktiv.

hetens intresse är viktig. Enligt krishanteringsdirektivet ska resolutionsbeslut och resolutionsåtgärder anses ligga i allmänhetens intresse om de s.k. resolutionsändamålen²⁸ är uppfyllda. Resolutionsändamålen kan sägas ”sätta ribban” för när resolution är motiverad. Förutom att resolution ska uppfylla resolutionsändamålen, för att vara i allmänhetens intresse, finns ingen närmare reglering av vilka faktorer som ska ligga till grund för bedömningen. Det leder till att bedömningen av allmänintresset kan skilja sig åt från fall till fall framför allt beroende på vilka resolutionsändamål som tillmätts störst betydelse.²⁹

En annan aspekt på bedömningen av om resolution är i allmänhetens intresse är att om resolutionsmyndigheten finner att resolution *inte* är i allmänhetens intresse blir det upp till medlemsstaterna att avveckla banken enligt normala insolvensförfaranden.³⁰ Det kan öppna för medlemsstaterna att försöka hitta arrangemang för att undvika konkurs eller likvidation. Sådana lösningar kan involvera statligt stöd i en eller annan form, förutsatt att sådant stöd godkänns av kommissionen. Förutom att skapa en otydlighet mellan resolution och insolvens, kan en hantering av banken på nationell nivå snedvrída konkurrensen eftersom vissa medlemsstater har (eller anser sig ha) tillräckligt fiskalt utrymme att ge statligt stöd. Hantering av banken utanför resolution kan i så fall även bidra till att förstärka det skadliga samberoendet mellan stat och banker.³¹ Förhållandet mellan resolution och nationella insolvensregelverk har uppmärksammats i samband med att Resolutionsnämnden beslutade att resolution inte var i allmänhetens intresse när det gällde två italienska banker.³²

²⁸ Ändamålen med resolution är: i) säkerställa att s.k. kritiska verksamheter kan upprätthållas, ii) undvika allvarliga effekter för det finansiella systemet, iii) förhindra att offentliga medel används, iv) skydda insättare samt v) skydda kundernas medel och tillgångar. Se även PM SRM.

²⁹ Vissa bedömare har uppmärksammat att Resolutionsnämnden ändrat sin syn på om de italienska bankerna Veneto Banca och Banca Popolare di Vizenza var systemviktiga eller inte, vilket påverkat bedömningen om bankerna skulle likvideras eller försättas i resolution. Bedömningen av om en bank ska försättas i resolution eller inte ska göras i samband med att tillsynsmyndigheten gjort en FOLTF-bedömning. Det kan innebära att förutsättningarna som låg vid handen vid tidigare bedömningar (t.ex. i resolutionsplanen) kan ha ändrats. Förändringarna bör dock motiveras tydligt för att inte skapa osäkerhet. Se vidare Merler (2018).

³⁰ Insolvenslagstiftningen är inte harmoniserad inom EU.

³¹ Se Förklaringsruta Ett skadligt samberoende mellan banker och statsfinanser i avsnitt 2.3.

³² Veneto Banca och Banca Popolare di Vizenza. Se Merler (2018).

Jämförelse av tillämpningen av allmänhetens intresse i Sverige och inom Resolutionsmekanismen

I Sverige är det Finansinspektionen som gör en FOLTF-bedömning. Det är sedan Riksgälden som prövar om resolutionsvillkoren är uppfyllda inklusive om resolution är i allmänhetens intresse. Inom Resolutionsmekanismen ska motsvarande prövning göras av Resolutionsnämnden och det är, i normalfallet, ECB som bedömer om en bank har fallerat eller är nära att göra det.³³ Enligt SRM-förordningen kan kommissionen invända mot Resolutionsnämndens beslut (se avsnitt 10.3.2). Skälet till det är att krishanteringsdirektivet ska tillämpas enhetligt inom Resolutionsmekanismen. Därutöver skapas förutsättningar för att beslut om – men även genomförandet av – resolution beaktar relevanta förhållanden och intressen såväl inom bankunionen som helhet som i enskilda medlemsstater. De särskilda formerna för beslutsfattande kring resolution inom Resolutionsmekanismen behandlas i avsnitt 6.4.2.

Resolutionsnämnden ska verka för finansiell stabilitet i bankunionen och värna den inre marknadens integritet. Resolutionsnämndens beslut och bedömningar ska ta hänsyn till effekter på finansiell stabilitet och ett antal andra ekonomiska mål i de deltagande medlemsstaterna, även de som inte har euron som valuta.³⁴ IMF har pekat på att ”den geografiska omfattningen” av Resolutionsnämndens tolkning av allmänhetens intresse är oklar.³⁵

Bedömda konsekvenser

Resolutionsnämnden har hittills tagit ställning till om resolution är i allmänhetens intresse i ett fåtal fall. Det är därför svårt att bedöma hur nämnden kommer att förhålla sig till detta villkor i framtida fall. Eftersom Resolutionsmekanismen förutsätter ett nära samarbete med nationella resolutionsmyndigheter när det gäller resolutionsplaner, -beslut och -åtgärder, torde det finnas goda förutsättningar att nå samsyn mellan Resolutionsnämnden och Riksgälden kring bedömningar om villkor för resolution föreligger. Det bör heller inte finnas någon påtaglig risk för en målkonflikt mellan, å ena sidan, fi-

³³ Resolutionsnämnden kan, om ECB underlåter att göra en FOLTF-bedömning, själva göra en sådan. I Sverige har Riksgälden inte denna möjlighet.

³⁴ Artikel 6 i SRM-förordningen.

³⁵ IMF (2018) Euro Area Policies: Financial System Stability Assessment.

nansiell stabilitet i Sverige och vad som gagnar stabiliteten i bankunionen eller den inre marknaden, å den andra. Det är än så länge osäkert hur Resolutionsnämnden väger finansiell stabilitet i enskilda medlemsstater mot finansiell stabilitet i bankunionen som helhet. Företrädare för svenska myndigheter kommer dock att vara delaktiga i att ta fram utkast till beslut i Tillsynsnämnden om en svensk bank ska förklaras ha fallerat eller vara nära att falla samt delta när beslut som avser resolution av en svensk bankkoncern (eller koncernenhet) diskuteras och fattas. Med andra ord innefattar regelverket för Resolutionsmekanismen vissa mekanismer för att säkerställa att hänsyn tas till nationella ekonomiska förhållanden.

6.4.2 Effektivitet i beslutsfattande i samband med resolution

Förmågan att fatta snabba beslut är ofta av avgörande betydelse för att resolution ska kunna genomföras som planerat men även för att myndigheterna ska kunna hantera de oförutsedda händelser som oundvikligen uppstår. Snabba beslut skapar därtill trovärdighet kring resolutionsordningen och genomförandet av den. En vanlig beskrivning av ett idealt resolutionsförfarande är att beslutet om att en bank ska försättas i resolution ska fattas vid affärsdagens slut på en fredag och att banken öppnar igen på måndag morgon.³⁶

Jämförelse av beslutsfattande i samband med resolution i Sverige och inom Resolutionsmekanismen³⁷

Beslutsförfarande vid resolution i Sverige

Finansinspektionen ansvarar för att bedöma om en bank är i fallissemang eller sannolikt kommer att falla. Om inspektionen finner att så är fallet, ska inspektionen omgående underrätta Riksgälden (och andra

³⁶ När det gäller större (systemviktiga) banker är det osannolikt – och inte heller nödvändigt – att resolution är genomförd inom ett par dagar. Det viktiga är att beslut om hur resolution ska gå till, t.ex. vilka verktyg som ska användas och hur bankens ledning eventuellt ska förändras, fattas så snabbt som möjligt för att skapa förtroende för banken och därmed säkra de kritiska verksamheterna. Detta ställer höga krav på att beslutsprocessen är anpassad till dessa krav.

³⁷ Beslut om resolution av en gränsöverskridande koncern ska följa särskilda förfaranden som bl. a. säkerställer att myndigheter i andra länder som kan beröras av beslutet underrättas i tid. Förberedelser för och genomförande av resolution av gränsöverskridande koncerner behandlas i avsnitt 6.5.2.

relevanta myndigheter). Finansinspektionens prövning av fallissemang ska föregås av samråd med Riksgälden och Riksbanken. När en bank är fallerande ska Riksgälden pröva om den bör försättas i resolution. Beslut om resolution fattas av den s.k. resolutionsdelegationen.³⁸ Riksgälden fattar beslut om resolution förutsatt att resolution är nödvändig med hänsyn till allmänintresset och det inte finns alternativa åtgärder (vid sidan av resolution) som skulle kunna avhjälpa eller förhindra att banken fallerar.³⁹ Prövningen av alternativa åtgärder ska föregås av samråd med Riksbanken och Finansinspektionen.⁴⁰

Beslutsförfarande vid resolution inom Resolutionsmekanismen

ECB ska omedelbart lämna sin FOLTF-bedömning till kommissionen och Resolutionsnämnden. Om förutsättningarna för resolution är uppfyllda ska Resolutionsnämnden (i dess verkställande session) sedan fatta beslut om att anta resolutionsordningen. Inom Resolutionsmekanismen finns ett särskilt förfarande för godkännande av den resolutionsordning som Resolutionsnämnden antagit. Förfarandet är utformat med hänsyn till två förhållanden. För det första att beslut om *hur* resolution ska genomföras måste fattas skyndsamt, helst inom 48 timmar. För det andra, eftersom resolutionsbeslut både innefattar en bedömning av om resolution är i allmänhetens intresse och potentiellt kan innebära att Resolutionsfonden behöver tas i anspråk, måste beslut fattas av en EU-institution.⁴¹ I detta fall kan kommissionen invända mot och ändra i resolutionsordningen. Om resolutionsordningen förutsätter att medel ska tas från Resolutionsfonden, har Ekofin-rådet möjlighet att godkänna eller förkasta resolutionsordningen. Förfarandet för att godkänna resolutionsordningen beskrivs mer utförligt i PM SRM.

SRM-förordningen innehåller inga bestämmelser för *hur snabbt* Resolutionsnämndens verkställande session ska sammankallas för

³⁸ Se avsnitt 4.3.5.

³⁹ I april 2018 fattade Riksgälden beslut om att inte försätta Remium AB i resolution. Beslutet var det första sedan det nya resolutionsregelverket trädde i kraft i Sverige. Riksgälden (2018, 17 april) Beslut i ärende om resolution Dnr RGR 2018/34.

⁴⁰ Den exakta tidpunkten för beslutet om resolution kan variera. Om det är möjligt kommer beslutet fattas i anslutning till en helg då de finansiella marknaderna är stängda. Riksgälden kommer att kommunicera de åtgärder som vidtagits, dvs. att banken är försatt i resolution och står under Riksgäldens kontroll, vilken resolutionsåtgärd som är vidtagen samt att styrelse och verkställande direktör är utbytt.

⁴¹ Se avsnitt 10.2.6.

att fatta beslut om resolutionsordningen. Det torde gå förhållandevis snabbt med tanke på att den i allt väsentligt utgörs av företrädare för Resolutionsnämnden. Däremot kan det ta längre tid att sammankalla Resolutionsnämnden i den konstellation (plenarsessionen) som fattar beslut om användning av Resolutionsfonden (över 5 miljarder euro) eftersom företrädare för samtliga nationella resolutionsmyndigheter ska delta.

Bedömda konsekvenser

Det är svårt att bedöma hur effektivt Resolutionsmekanismens förfarande för att godkänna en resolutionsordning (inom 48 timmar) är. Förfarandet har inte testats i någon större omfattning och än mindre i en större kris. Resolution av den spanska banken Banco Popular, när regelverket testades för första gången, gick förhållandevis smidigt och kunde klaras av inom 24 timmar. Förutsättningarna för ett snabbt förfarande var emellertid osedvanligt goda eftersom det fanns en villig köpare redan från början. Det kan inte uteslutas att det kan uppkomma situationer där kommissionen och Resolutionsnämnden kommer till olika slutsatser, t.ex. om resolution är i allmänhetens intresse. Det kan heller inte uteslutas att det finns olika intressen i Ekofin-rådet när det gäller hur resolution ska genomföras och finansieras. I den utsträckning beslutsförfarandet inte följs så som det är tänkt, kan resolutionsbeslutet (och därmed också genomförandet) dra ut på tiden, vilket i sin tur kan vara problematiskt om det råder instabilitet på de finansiella marknaderna. Det bör påpekas att resolution är tidskritisk oavsett vilken resolutionsmyndighet som ska fatta beslut eller som berörs på annat sätt.

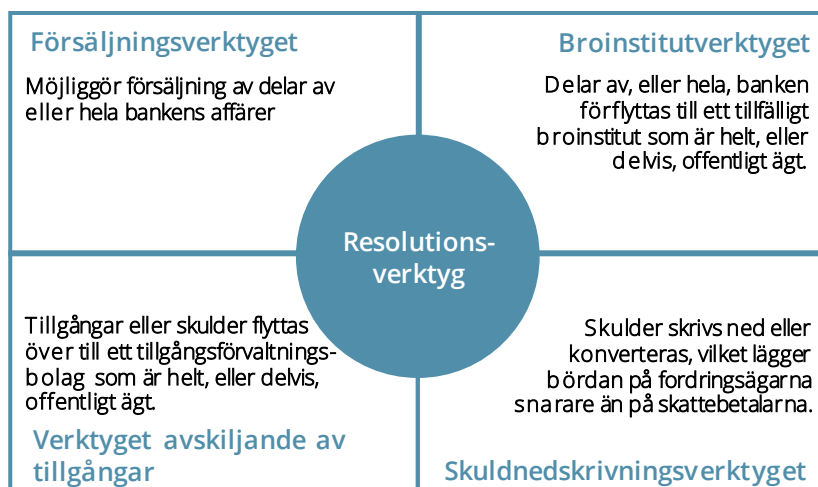
6.4.3 Val av resolutionsverktyg

En slutsats av tidigare bankkriser är att effektiv krishantering kräver tillgång till en bred uppsättning resolutionsverktyg som kan användas flexibelt.⁴² Krishanteringsdirektivet ger resolutionsmyndigheterna möjlighet att tillämpa ett antal resolutionsverktyg. De fyra,

⁴² SOU 2013:6; Dell’Ariccia m.fl. (2018) Trade-offs in Bank Resolution och IMF (2018) Euro Area Policies: Financial System Stability Assessment.

huvudsakliga verktygen beskrivs i Figur 6.1.⁴³ Resolutionsverktygen får användas vart och ett för sig eller i kombination. Försäljningsverktyget och Broinstitutverktyget handlar i båda fallen om att tillgångar överläts till en annan köpare. Ett broinstitut upprättas av resolutionsmyndigheten och är vanligen en del i en längre rekonstruktionsprocess. Skuldnedskrivningsverktyget ska, om möjligt, tillämpas i resolution. Skuldnedskrivningsverktyget är nära kopplat till krav på att bankerna ska hålla en viss mängd nedskrivningsbara skulder, s.k. MREL-krav (se vidare avsnitt 7.5). Avskiljandeverktyget får endast användas tillsammans med ett annat verktyg. Avskiljandeverktyget kan ses som ett särskilt konkursförfarande för banker som underlättar att tillgångar säljs eller avvecklas under en längre tid för att undvika kraftiga prisfall på tillgångarna eller negativa konsekvenser för andra banker.⁴⁴

Figur 6.1 De fyra resolutionsverktygen



⁴³ En utförligare beskrivning av dessa verktyg finns i PM SRM.

⁴⁴ Avskiljandeverktyget innebär att bankens kvarvarande tillgångar överförs till ett s.k. tillgångsförvaltningsbolag. Avskiljandeverktyget är därmed det verktyg som kommer närmast vad som ibland brukar nämnas ”bad bank”.

Krishanteringsdirektivet medger att medlemsstaterna, som ett femte resolutionsverktyg, inför de s.k. statliga stabiliseringsverktygen. De statliga stabiliseringsverktygen innebär, i korthet, att resolutionsmyndigheten får mandat att, med regeringens godkännande och under extraordinära omständigheter, bidra med offentliga medel (andra än de som ingår i resolutionsfonden⁴⁵) för att genom förvärv av kapitalinstrument helt eller delvis förstatliga en bank som är i resolution.⁴⁶ Förutsättningar för att detta ska kunna aktualiseras är att skuldnedskrivning till belopp motsvarande minst 8 procent av bankens balansomslutning har genomförts, att en systemkris föreligger samt statsstödsrättsligt godkännande.

Jämförelse av tillämpning av resolutionsverktyg i Sverige och inom Resolutionsmekanismen

Det finns inga avgörande skillnader när det gäller vilka resolutionsverktyg Riksgälden respektive Resolutionsnämnden prioriterar; skuldnedskrivning, möjligen i kombination med försäljning av tillgångar, ska vara det huvudsakliga verktyget. De olika vägar som, på ett övergripande plan, står till buds för att hantera fallerande banker i Sverige respektive inom Resolutionsmekanismen framgår av Tabell 6.1.

En särskild omständighet när det gäller tillämpningen av resolutionsverktyg inom Resolutionsmekanismen är att Resolutionsnämnden måste tillämpa nationell rätt. I många fall är resolution kopplad till nationell lagstiftning på andra områden. Det rör sig främst om insolvenslagstiftning⁴⁷, bolagslagstiftning och redovisningslagstiftning. Eftersom krishanteringsdirektivet, så som det genomförts i nationell rätt, ska tillämpas med beaktande av övrig lagstiftning kan det försvåra eller i vart fall försena genomförandet av resolution. Resolutionsnämnden bedriver ett arbete tillsammans med de nationella resolutionsmyndigheterna för att i möjligaste mån identifiera möjliga krockar mellan resolutionsregelverket och andra lagstiftningsområden i de deltagande medlemsstaterna.

⁴⁵ Resolutionsreserven i Sveriges fall.

⁴⁶ En utförligare beskrivning av de statliga stabiliseringsverktygen finns i PM SRM.

⁴⁷ Exempelvis måste Resolutionsnämnden tillämpa nationella principer för bedömningar om innehavare av skuldinstrument skulle komma bättre ut vid konkurs eller likvidation jämfört med vid resolution. (NCWO-bedömning).

Tabell 6.1 Schematisk beskrivning av vägar att hantera fallerade banker i Sverige och i den gemensamma resolutionsmekanismen (SRM)

	Sverige – resolution	Resolutionsnämnden	Sverige – insolvens
Regelverk	Resolutionslagen och krishanteringsdirektivet	SRM-förordningen och krishanteringsdirektivet	Konkurslagen
Ansvariga myndigheter	Finansinspektionen och Riksgälden	ECB, Resolutionsnämnden, nationell resolutionsmyndighet	Tingsrätten på begäran av Riksgälden
Utlösande faktorer ("triggers")	i) Bank fallerat eller är nära att falla ii) Inga privata lösningar finns iii) Resolution är i allmänhetens intresse	Samma som i Sverige	i) Bank fallerat eller är nära att falla ii) Inga privata lösningar finns
Huvudsakliga verktyg	Skuldnedskrivning Försäljning av tillgångar Avskiljande av tillgångar Broinstitut Statliga stabiliseringsverktyg	Skuldnedskrivning Försäljning av tillgångar Avskiljande av tillgångar Broinstitut	Avveckling genom konkurs eller likvidation
Finansiering	Resolutionsreserven (efter skuldnedskrivning)	Resolutionsfonden (efter skuldnedskrivning)	Lönegaranti vid konkurs

Resolutionsnämnden kan inte tillämpa de statliga stabiliseringsverktygen

Sverige har tillsammans med nio deltagande medlemsstater valt att införa de s.k. statliga stabiliseringsverktygen.⁴⁸ Resolutionsnämnden kan inte tillämpa de statliga stabiliseringsverktygen, dels eftersom det förutsätts vara regeringen eller ett departement (inte resolutionsmyndigheten) som fattar beslut om att använda verktygen, dels eftersom Resolutionsfonden inte får användas för att täcka de kostnader som kan uppstå i samband med att ett sådant verktyg til-

⁴⁸ Belgien, Estland, Grekland, Lettland, Malta, Portugal, Slovenien, Slovakien och Österrike. Se IMF (2018) Euro Area Policies: Financial System Stability Assessment.

lämpas. Resolutionsnämnden kan heller aldrig tvinga en deltagande medlemsstat att tillskjuta offentliga medel för att genomföra ett resolutionsförfarande.⁴⁹ IMF har påtalat att Resolutionsnämnden bör ha tillgång till samtliga verktyg som krishanteringsdirektivet erbjuder.⁵⁰ Framför allt anser IMF att Resolutionsnämnden bör ha tillgång till de statliga stabiliseringsverktygen. IMF motiverar detta med att finanskriser är oförutsägbara och därför kräver att resolutionsverktygen anpassas därefter. Det är dock oklart hur detta ska ske i praktiken givet de restriktioner som nämns ovan.

Det bör understrykas att dessa verktyg ska ses som en sista åtgärd i en mycket exceptionell kris. Utgångspunkten är att därför att de, i princip, inte ska användas.

Bedömda konsekvenser

Ett svenskt deltagande i bankunionen förväntas inte innebära några större förändringar när det gäller vilka resolutionsverktyg som ska tillämpas. Både Riksgälden och Resolutionsnämnden har aviserat att skuldnedskrivningsverktyget ska vara det huvudsakliga resolutionsverktyget.

Det råder en oklarhet om och i så fall hur en deltagande medlemsstat kan tillämpa de statliga stabiliseringsverktygen inom Resolutionsmekanismen. Det finns därför skäl att, vid ett eventuellt svenskt deltagande, klargöra förutsättningarna för att kunna använda dessa verktyg. Det bör påpekas att ett deltagande inte förutsätter att de statliga stabiliseringsverktygen tas bort i nationell rätt (dvs. i resolutionslagen i Sveriges fall).

6.5 Resolution av gränsöverskridande bankkoncerner

Ett motiv för att inrätta Resolutionsmekanismen är att underlätta resolution av gränsöverskridande bankkoncerner,⁵¹ vilket visade sig vara ett betydande problem under finanskrisen. En bättre hantering av resolution av sådana koncerner kan dessutom motverka incita-

⁴⁹ Artikel 6.8 i SRM-förordningen.

⁵⁰ IMF (2018) Euro Area Policies: Financial System Stability Assessment.

⁵¹ Med bankkoncern avses moderbank samt minst en dotterbank.

ment till nationell inlåsning av kapital och likviditet.⁵² Genom att *ett* organ ansvarar för planering för och beslut om resolution för gränsöverskridande bankkoncerner skapas, åtminstone i teorin, goda förutsättningar för att koncernens samlade kritiska verksamheter bevaras och att negativa effekter på finansiell stabilitet i de berörda medlemsstaterna minimeras.⁵³ Samtidigt involverar resolution inom Resolutionsmekanismen – från förberedelser till genomförande – ett stort antal aktörer på såväl nationell nivå som på EU-nivå. Resolutionsmekanismen eliminerar således inte behovet av koordinering utan innebär snarare att den integreras i en ny struktur.

Eftersom de tre största svenska bankkoncernerna har betydande verksamhet i andra länder, framför allt i Norden och Baltikum, är skillnader i hur de delar av krishanteringsdirektivet som rör resolution av gränsöverskridande bankkoncerner tillämpas inom Resolutionsmekanismen jämfört med i Sverige av stor betydelse. Detta avsnitt jämför förhållandena i Sverige och inom Resolutionsmekanismen när det gäller arbetet inom s.k. resolutionskollegier som finns för gränsöverskridande bankkoncerner (6.5.1) respektive beslutsförfaranden vid resolution av gränsöverskridande bankkoncerner (6.5.2).

6.5.1 Resolutionskollegier

Enligt krishanteringsdirektivet ska ett resolutionskollegium inrättas för gränsöverskridande bankkoncerner.⁵⁴ Kollegierna fungerar i första hand som forum för att främja diskussion och underlätta beslutsfattandet kring resolution. Beslut inom ramen för ett resolutionsförfarande fattas av den nationella resolutionsmyndigheten i den medlemsstat där moderbanken har sitt säte (huvudkontor) respektive resolutionsmyndigheterna i medlemsstater där dotterbanker är belägna. Resolutionskollegiets medlemmar ska däremot

⁵² Skäl 9 och 10 i SRM-förordningen.

⁵³ Större (systemviktiga) bankkoncerner väljer att organisera sin verksamhet i affärsområden och funktioner, snarare än efter legala och nationella gränser. Det gör att det är svårare att rädda koncernens överlevnad genom att låta en dotterbank falla. För att säkra finansiell stabilitet även i bankkoncernens hemland, blir det därför allt viktigare att se till vad som är bäst för hela koncernen. Se Ingves (2007, 21 augusti). Regulatory challenges of cross-border banking: Possible ways forward, tal i Sydney.

⁵⁴ Artikel 88 i krishanteringsdirektivet.

ansvara för att upprätta den s.k. koncernresolutionsplanen⁵⁵, fastställa krav på nedskrivningsbara skulder (se avsnitt 7.5) samt avlägsna hinder så att resolution ska kunna ske så effektivt som möjligt. Kollegiet ska även säkerställa samarbete och samordning med resolutionsmyndigheter i tredjeland när så är lämpligt. Vid en kris kan ett resolutionskollegium vara ett forum för informationsutbyte och samordning av resolutionsåtgärder. Sammansättningen av resolutionskollegierna framgår av Förklaringsruta Resolutionskollegier i Sverige och inom bankunionen.

⁵⁵ En koncernresolutionsplan är i grunden detsamma som en resolutionsplan för en enskild (nationell) bank, med den skillnaden att det ska vara möjligt att hantera finansiella problem som påverkar hela koncernen.

Förklaringsruta: Resolutionskollegier i Sverige och inom bankunionen

Samordnande resolutionsmyndighet ("ordförande"): Resolutionsnämnden för bankkoncerner med huvudkontor i bankunionen och Riksgälden för koncerner med huvudkontor i Sverige. Resolutionsnämnden är medlem av kollegiet för bankkoncerner med huvudkontor i en medlemsstat som inte deltar i bankunionen om koncernen har dotterbanker eller betydande filialer i bankunionen.

Nationella resolutionsmyndigheter i deltagande medlemsstater är observatörer i kollegierna. Resolutionsmyndigheter i medlemsstater som inte deltar i bankunionen är medlemmar av kollegier för bankkoncerner med huvudkontor i bankunionen (Resolutionsnämnden samordnande).

Ansvarig myndighet för grupp tillsyn (samordnande tillsynsmyndigheter): ECB är medlem av kollegierna för bankkoncerner med huvudkontor i bankunionen och Finansinspektionen är medlem för bankkoncerner med huvudkontor i Sverige.

Övriga tillsynsmyndigheter i de medlemsstater vars nationella resolutionsmyndighet är medlem av kollegiet. Finansinspektionen deltar i egenskap av ansvarig tillsynsmyndighet för svenska dotterbanker inom koncerner med huvudkontor i bankunionen. Nationella tillsynsmyndigheter inom bankunionen deltar som *observatörer*.

Ministerier (departement) som ansvarar för de statliga stabiliseringsverktygen i medlemsstater som infört dessa är medlemmar av kollegierna.

Insättningsgaranti myndigheter i berörda medlemsstater är medlemmar av kollegierna om medlemsstatens resolutionsmyndighet är medlem av kollegiet.

Eba är medlem av kollegiet men har ingen rösträtt. Företrädare för centralbanker kan bjudas in (om dessa inte är tillsynsmyndighet; se ovan). Resolutionsmyndigheter i tredjeland (dvs. utanför EES) i vilka dotterbanker eller betydande filialer till en bankkoncern med huvudkontor i EU är belägna kan begära att bli inbjudna till kollegiet.

Källa: <https://srb.europa.eu/en/content/cooperation>

Bestämmelserna i krishanteringsdirektivet tydliggör att hänsyn ska tas till den finansiella stabiliteten i samtliga de medlemsstater där en bankkoncern har verksamhet.⁵⁶ Utgångspunkten är att resolutionsmyndigheterna ska vara överens om koncernresolutionsplanen och andra beslut. Det är inte minst viktigt för att resolution av en koncern med gränsöverskridande verksamhet ska kunna genomföras så

⁵⁶ Se skäl 97 i krishanteringsdirektivet.

snabbt som möjligt. Den samordnande resolutionsmyndigheten har en särställning i kollegierna. Den utarbetar procedurer för arbetet i kollegiet, sammankallar och leder mötena och samordnar med övriga medlemmar. Det är också den samordnande resolutionsmyndigheten som fattar beslutet om koncernresolutionsplanen men som alla parter har möjlighet att påverka. De nationella resolutionsmyndigheterna i de medlemsstater där bankkoncernen har verksamhet har möjlighet att invända mot olika beslut. Krishanteringsdirektivet innehåller procedurregler för hur oenighet ska hanteras. Dessa regler inbegriper att Eba kan medla mellan resolutionsmyndigheterna.

Jämförelse av arbetet i resolutionskollegier i Sverige och inom Resolutionsmekanismen

I dag finns, för Sveriges del, resolutionskollegier för Handelsbanken, SEB och Swedbank. Dessa kollegier leds av Riksgälden i egenskap av samordnande resolutionsmyndighet. I kollegierna för SEB och Swedbank, som har dotterbolag inom bankunionen, är Resolutionsnämnden och ECB de svenska myndigheternas motparter. Resolutionsnämnden är samordnande resolutionsmyndighet för Nordea-koncernen och ECB är medlem i egenskap av samordnande tillsynsmyndighet. Riksgälden, Finansinspektionen och Finansdepartementet är medlemmar i resolutionskollegiet för Nordea medan Riksbanken är observatör.⁵⁷ SRM-förordningen föreskriver att Resolutionsnämnden och ECB ska ingå ett samförståndsavtal med de nationella resolutionsmyndigheterna i medlemsstater som står utanför bankunionen.⁵⁸ Riksgälden är även medlem av kollegiet för Danske bank, som har en betydande filial och en dotterbank i Sverige.

I syfte att effektivisera arbetet inom resolutionskollegierna för de svenska bankkoncernerna, har Riksgälden infört ett inre kollegium (eng. *core college*). Det inre kollegiet består av Riksgälden (i egenskap av samordnande resolutionsmyndighet), Finansinspektionen och Resolutionsnämnden. Resolutionsmyndigheterna i de länder där

⁵⁷ Nordeas resolutionskollegium består, utöver bankunionsorganen och de svenska myndigheterna, av representanter från Danmark, Finland, Norge, Luxemburg, bankunionens centrala myndigheter och Eba.

⁵⁸ Artikel 32.2.

koncernen har dotterbolag eller en betydande filial deltar som observatörer. Inom Resolutionsmekanismen utförs en stor del av arbetet inom resolutionskollegierna av de nationella resolutionsmyndigheterna inom ramen för de interna resolutionsgrupperna. Resolutionsgrupperna ansvarar för att ta fram resolutionsplaner och förbereda resolutionsordningen, även för bankkoncerner.

Bedömda konsekvenser

För banker med gränsöverskridande bankverksamhet enbart inom bankunionen upprättas inga resolutionskollegier. Vid ett svenskt deltagande i bankunionen skulle Resolutionsnämnden vara den samordnande resolutionsmyndigheten i kollegier för svenska bankkoncerner som har verksamhet utanför bankunionen men inom EU (t.ex. i Danmark). Med andra ord skulle Riksgäldens möjligheter att direkt påverka beslut och bedömningar rörande hur svenska bankkoncerner med gränsöverskridande verksamhet utanför bankunionen ska hanteras i resolution minska om inga kollegier inrättas. Samtidigt skulle personal från Riksgälden ingå i de interna resolutionsgrupperna och därmed ha god insyn i resolutionsarbetet avseende de svenska bankkoncernerna. En ytterligare konsekvens av ett deltagande är att möjligheterna för Riksgälden att använda sig av bindande medling genom Eba, vid eventuell oenighet med Resolutionsnämnden rörande en svensk bankkoncern, bortfaller.⁵⁹

6.5.2 Beslut om resolutionsordning för gränsöverskridande banker

Resolutionsmyndigheterna fattar egna beslut om att inleda ett resolutionsförfarande och vilka åtgärder som bör vidtas.⁶⁰ I vissa fall kan beslut om resolution av en enhet inom en gränsöverskridande bankkoncern leda till att andra koncernenheter, som faller under andra medlemsstaters resolutionsmyndigheter, också uppfyller förutsätt-

⁵⁹ Bindande medling kan ske vid oenighet mellan två (eller flera) behöriga myndigheter. Eftersom Resolutionsnämnden är behörig myndighet för gränsöverskridande koncerner (inklusive dotterbanker) inom bankunionen, kan inte Riksgälden vara behörig myndighet för samma koncern.

⁶⁰ Beslut om resolution fattas för *enheter* och inte en hel koncern. Likaså vidtas resolutionsåtgärder mot en enhet och inte en koncern.

ningarna för resolution. Därför finns det särskilda regler för hur resolutionsmyndigheterna ska underrätta varandra och under vilka omständigheter de kan vidta resolutionsåtgärder. Valet av resolutionsstrategi, dvs. genom vilka koncernenheter resolution ska ske, är en del av (koncern-)resolutionsplanen som resolutionskollegiet ska vara överens om. Det finns två huvudsakliga resolutionsstrategier: resolution genom en enda ingångspunkt respektive resolution genom flera ingångspunkter (se Förklaringsruta Resolutionsstrategier för gränsöverskridande bankkoncerner).

Förklaringsruta: Resolutionsstrategier för gränsöverskridande bankkoncerner

Det finns två huvudsakliga resolutionsstrategier: resolution genom en enda ingångspunkt (eng. *Single Point of Entry*, SPE) respektive resolution genom flera ingångspunkter (eng. *Multiple Point of Entry*, MPE).

SPE: Strategin innebär att resolution sker genom moderbanken medan dotterbanker "hålls öppna" (eng. *going concern*). Det betyder att det är moderbanken som absorberar alla förluster i koncernen, oavsett var de uppstår. För att kunna göra det måste det finnas tillräckligt med förlustabsorberande kapital så att skuldnedskrivning eller konvertering kan göras på moderbanksnivå. För att säkerställa att dotterbankerna kan fortsätta att hålla öppet, behöver moderbanken se till att dotterbankerna har tillräckligt med kapital och likviditet. Genom att dotterbankerna har eget förlustabsorberande kapital, kan de skyddas från resolution (eller likvidation/konkurs) även om moderbanken inte har tillräckligt med kapital för att hantera förlusterna. Om dotterbankerna inte har tillräckliga kapital- och likviditetsbuffertar, kan ansvariga, nationella myndigheter känna sig tvungna att vidta åtgärder för att kapital och likviditet stannar i (värd-)landet och inte överförs till moderbanken i hemlandet. Sådana åtgärder leder till att kapital och likviditet används mindre effektivt inom koncernen.

MPE: Strategin innebär att en (eller flera) dotterbank(-er) försätts i resolution medan andra koncernenheter (inklusive moderbanken) skyddas. MPE-strategin förutsätter således att dotterbankerna kan avskiljas utan större störningar. Exempelvis får dotterbankerna inte dela kritiska verksamheter med andra enheter inom koncernen på ett sätt som försvårar avskiljning. Dotterbanken(-erna) måste också ha tillräckligt med förlustabsorberande kapital och likviditet för att klara sina egna förluster. Medan resolution enligt SPE-strategin genomförs av den samordnande resolutionsmyndigheten, utförs resolution enligt MPE-strategin av värdlandets (värdländernas) resolutionsmyndighet(-er); den samordnande myndigheten har huvudsakligen en koordinerande roll.

Källa: FSB (2013).

Om en resolutionsmyndighet avser försätta en dotterbank i resolution måste den samordnande myndigheten först underrättas. Den samordnande resolutionsmyndigheten *kan* då besluta att resolution ska ske enligt en resolutionsordning för hela koncernen om det finns risk att fler koncernenheter kan påverkas. Om det är en moderbank som får problem är det den samordnande resolutionsmyndigheten som ska underrätta myndigheter i berörda medlemsstater. I detta fall *får* resolution ske enligt en koncernresolutionsordning. I slutändan finns möjligheten för respektive resolutionsmyndighet att vidta de åtgärder den anser vara mest lämpliga för "sin(-a)" enhet(-er).

Jämförelse av beslut om resolution av gränsöverskridande bankkoncern i Sverige och inom Resolutionsmekanismen

Riksgälden har det ansvar som ankommer på den samordnande resolutionsmyndigheten för de svenska bankkoncernerna. Riksgälden är också resolutionsmyndighet för Nordea-koncernens två dotterbolag i Sverige. Resolutionsnämnden ansvarar, i egenskap av samordnande resolutionsmyndighet, för att fatta beslut och vidta åtgärder för gränsöverskridande bankkoncerner inom bankunionen. De nationella resolutionsmyndigheterna inom bankunionen är ansvariga för mindre betydande enheter inom sådana koncerner. Det innebär att planering, beslut och genomförande när det gäller resolution av gränsöverskridande bankkoncerner med huvudkontor i bankunionen i stor utsträckning sker *inom* Resolutionsmekanismen. Nationella resolutionsmyndigheter (inom Resolutionsmekanismen) har inflytande i resolutionsförfarandet genom att de genomför resolution. De nationella resolutionsmyndigheterna deltar även i planeringsarbetet inom de interna resolutionsgrupperna. Både Riksgälden och Resolutionsnämnden har som utgångspunkt att resolution av en gränsöverskridande bankkoncern ska ske genom en enda ingångspunkt (SPE).

Bedömda konsekvenser

Resolution av bankkoncerner med gränsöverskridande verksamhet ställer höga krav på samarbete och koordinering mellan myndigheter i de länder banken är verksam i. Det kan vara svårt att åstadkomma

ett gemensamt förhållningssätt till hur resolution av en koncern ska gå till. Förutsättningarna för effektiv resolution av en gränsöverskridande koncern kan i det avseendet vara bättre inom Resolutionsmekanismen jämfört med om beslut fattas av en (samordnande) nationell resolutionsmyndighet efter samråd med andra berörda resolutionsmyndigheter. Eftersom Resolutionsfonden är fullt ut ömsesidig fr.o.m. 2024, är den finansiella bördefördelningen mellan berörda deltagande medlemsstater hanterad på förhand. Det ger bättre förutsättningar för att beslut ska fattas skyndsamt än om besluten föregås av långdragna förhandlingar om bördefördelningen mellan nationella resolutionsmyndigheter.⁶¹

Ett svenskt deltagande i bankunionen skulle innebära att Resolutionsnämnden, i egenskap av samordnande resolutionsmyndighet, fattar de slutgiltiga besluten rörande resolution av bankkoncerner med huvudkontor i Sverige. Det innebär att svenska myndigheter, i första hand Riksgälden, inte kommer att ha något avgörande inflytande över beslut när det gäller resolution av svenska bankkoncerner. Riksgälden kommer dock delta (med rösträtt) när Resolutionsnämndens verkställande session ska fatta beslut om en svensk koncern (eller del av en sådan) ska försättas i resolution eller inte

Vid ett svenskt deltagande i bankunionen kommer Resolutionsnämnden vara resolutionsmyndighet för både moderbanken i Sverige och dotterbankerna inom bankunionen. Det kan göra det lättare att genomföra resolution i enlighet med den föredragna SPE-strategin. Även om resolutionskollegiet ska vara överens om vilken resolutionsstrategi som ska användas, kan värdländernas resolutionsmyndigheter ha incitament att hålla kvar tillgångar, kapital och likviditet på dotterbanksnivå.⁶² Det kan i så fall förhindra en effektiv tillämpning av den föredragna resolutionsstrategin. Om *en* resolutionsmyndighet (dvs. Resolutionsnämnden) ansvarar för *både* moderbank och dotterbank(-er) inom bankunionen torde möjligheterna att genomföra en SPE-strategi öka.

⁶¹ Det nordisk-baltiska samförståndsavtalet för tillsyn och krishantering innehåller principer för finansiell bördefördelning mellan de länder som skrivit under avtalet (och berörs av resolution). Dessa principer är dock inte rättsligt bindande.

⁶² Bolton och Oehmke (2018).

6.6 Resurser

För att resolutionsmyndigheten ska kunna bedriva ett effektivt arbete krävs tillräckliga resurser. I synnerhet kan förberedelser för och genomförande av resolution av stora, komplexa banker vara resurskrävande. Tillräckliga resurser är också viktigt för att förebygga och planera inför kriser. I det krisförberedande arbetet ingår deltagande i resolutionskollegier.

Jämförelse av resurser för resolution i Sverige och inom Resolutionsmekanismen

Resolutionsverksamheten är i viss utsträckning fortfarande under uppbyggnad både i Sverige och inom Resolutionsmekanismen. Det dagliga arbetet med Riksgäldens uppgifter inom bankkrishantering sker vid Avdelningen för finansiell stabilitet och konsumentskydd. Förutom bankkrishantering, ansvarar avdelningen även för insättningsgarantin och investerarskydd.

I sin senaste granskning av euroområdet bedömde IMF att Resolutionsnämnden inte hade tillräckliga resurser.⁶³ Ytterligare resurser behövs, ansåg IMF, för att kunna agera back-up till ECB när det gäller FOLTF-bedömningar. Därtill bedömde IMF att Resolutionsnämnden behöver öka sina resurser för att kunna hantera de många stämningar som gjordes i samband med hanteringen av den spanska banken Banco Popular och som kan förväntas i framtiden. Resolutionsnämnden behöver också fördjupa arbetet med vissa aspekter av resolutionsplanerna ansåg IMF. Resolutionsnämnden har kontinuerligt ökat personalstyrkan men uppfyller ännu inte den målsatta nivån.⁶⁴

Bedömda konsekvenser

Det är mycket troligt att Resolutionsnämnden över tid kommer att få erfarenhet av flera, olika resolutionsfall. Detta bidrar till erfarenhets- och kompetensuppbyggnad inom Resolutionsnämnden, vilket även kan komma nationella resolutionsmyndigheter till del. Genom att

⁶³ IMF (2018) Euro Area Policies: Financial System Stability Assessment.

⁶⁴ Resolutionsnämnden (2019) Annual Report 2018.

Resolutionsnämnden ansvarar för ett stort antal banker blir möjligheterna till jämförelser mellan banker större än för en nationell resolutionsmyndighet, vilket bl.a. kan underlätta resolutionsplaneringen. Förutsättningarna att dra nytta av dessa skalfördelar torde ha ökat i takt med att Resolutionsnämnden fått ökade resurser. Ett deltagande i bankunionen skulle därmed innebära att förberedelserna för och genomförandet av resolution av svenska banker kan dra nytta av kompetensuppbyggnaden inom Resolutionsmekanismen.

7 Krav för kapitaltäckning, likviditet och krishantering

7.1 Inledning

För att upprätthålla finansiell stabilitet är det viktigt att banker (och andra finansiella företag) har tillräcklig *motståndskraft* mot påfrestningar och att de är *resolutionsbara*. I det första fallet handlar det om att minska risken för att banker går omkull och därmed risken att finansiella kriser uppstår. I det andra fallet om att möjliggöra att krisdrabbade banker kan avvecklas och rekonstrueras utan att det uppstår allvarliga spridningseffekter till andra delar av det finansiella systemet.¹ Efter finanskrisen påbörjades ett arbete i Baselkommittén för att ta fram internationella standarder i syfte stärka bankernas motståndskraft mot oväntade risker. En viktig del i det arbetet var högre krav på kapitaltäckning men också att bankerna skulle uppfylla kraven med kapital av högre kvalitet. Den 1 januari 2014 trädde det nuvarande europeiska regelverket för kapital- och likviditetskrav ikraft. Regelverket omfattar även särskilda kapitalkrav för systemrisker (s.k. makrotillsynskrav). För att underlätta resolution av banker innehåller det gemensamma regelverket också särskilda krav på att banker ska ha tillräckliga buffertar i form av nedskrivningsbara skulder (s.k. MREL-krav) så att bankernas förluster och återkapitaliseringsbehov ska kunna täckas med egna resurser genom skuldnedskrivning (*bail-in*).²

Som framgår av kapitel 5 och 6 är det Tillsynsämnden och Resolutionsnämnden som ansvarar för att tillämpa det gemensamma regelverket för betydande banker inom bankunionen. Det gemensamma regelverket ger tillsynsmyndigheter och resolutionsmyndigheter visst utrymme att anpassa krav till specifika, nationella risker

¹ Se Finansinspektionen och Riksgälden (2017).

² Se även avsnitt 6.4.3.

och förhållanden. Det innebär att ett svenskt deltagande i bankunionen kan förväntas leda till vissa skillnader i hur de olika kraven tillämpas för större svenska banker. Såväl regelverket för kapitaltäckning³ som för MREL-krav genomgår för närvarande förändringar. Regelverksförändringarna kommer ha betydelse för svenska banker samt innebära att resurser tas i anspråk för att möjliggöra tillsynsmyndigheternas arbete.⁴ Regelverksförändringarna innebär dock att utrymmet för tillsyns- och resolutionsmyndigheterna att ställa krav utifrån nationella risker och förhållanden kommer att minska.

Detta kapitel jämför tillämpningen av kapitalkrav (7.2), likviditetskrav (7.3), makrotillsynskrav (7.4) samt krav på nedskrivningsbara skulder (MREL-krav) (7.5) mellan Sverige och bankunionen.

7.2 Kapitalkrav

En viktig förklaring (bland många) till att finanskriser inträffat, i synnerhet sådana som fått stora makroekonomiska konsekvenser, är att banker varit underkapitaliserade och därför inte haft tillräcklig motståndskraft för att kunna absorbera förluster.⁵ Kapitalkrav är därmed ett viktigt instrument för att upprätthålla finansiell stabilitet. För att täcka oväntade förluster som uppstår i en banks verksamhet, t.ex. risken att ett stort antal lån inte kommer att återbetalas, finns det lagstadgade minimikrav på att bankerna ska avsätta en viss mängd kapital (s.k. pelare 1-krav). Det är inte endast mängden kapital som regleras i lag utan även vilken sorts kapital som krävs för att uppfylla kraven.⁶ Förutom minimikraven kan tillsynsmyndigheterna ställa

³ I december 2017 beslutade Baselkommittén om slutförandet av Basel 3, vilket är ett paket av regelverksförändringar. Detta paket benämns ibland Basel 4. I början av 2019 kom EU överens om det s.k. bankpaketet; förändringar i de lagstiftningsakter som ingår i det gemensamma regelverket (benämns ibland CRR2/CRD5). Se fotnot 5 och 6 i kapitel 5.

⁴ Anginer m.fl. (2019) s. 24.

⁵ Baron m.fl. (2019).

⁶ En banks kapital kan i princip indelas i två huvudtyper: primärkapital (eng. *Tier 1*) och supplementärkapital (eng. *Tier 2*). Primärkapitalet kan i sin tur delas in i kärnprimärkapital (eng. *Core Equity Tier 1*, CET1) och annat primärkapital. Kärnprimärkapitalet består i huvudsak av aktiekapitalet och tidigare vinster. Det är det kapital som bäst och enklast täcker förluster, dvs. det är det kapital som har högst kvalitet. De två övriga kapitaltyperna är ett mellanting mellan eget kapital och klassiska skuldinstrument (s.k. hybridinstrument). Annat primärkapital kan vara skuldinstrument som om vissa, på förhand specificerade villkor (eng. *triggers*) är uppfyllda, automatiskt konverterar till aktiekapital. Konverteringsvillkoren är kopplade till bankens kapitaltäckning, dvs. konvertering sker om kapitaltäckningen sjunker under en viss nivå. Supplementärkapital är t.ex. efterställda skulder som har lägre prioritet än andra skulder och täcker därför förluster vid konkurs före dessa andra skulder.

ytterligare, bankspecifika krav på kapital som ska täcka förluster som de lagstadgade kraven inte täcker (s.k. pelare 2-krav). Basel-regelverkets pelarstruktur beskrivs i Förklaringsruta Basel-regelverkets tre pelare.

Förklaringsruta: Basel-regelverkets tre pelare

Pelare 1. Grundläggande allmänna kapitalbaskrav som innebär att banken ska ha kapitaltäckning för ett antal risker¹ – minimikrav samt obligatoriska buffertkrav² och myndighetsbeslutade buffertkrav. Grundläggande likviditetskrav.

Pelare 2. Tillsynsmyndighetens möjlighet att ställa bankspecifika krav som ska täcka risker utöver regelverkets minimikrav eller buffertkrav samt bankernas skyldighet att göra en egen bedömning av sitt kapital- och likviditetsbehov.

Pelare 3. Banker har en upplysningsskyldighet mot kunder, kreditgivare och finansiärer och ska därför publicera information om sin verksamhet.

¹ Kredit- och motpartsrisk, marknadsrisk och operativ risk.

² Kapitalkonserveringsbufferten.

Källa: Baselkommittén 2018, www.bis.org/bcbs/history.htm

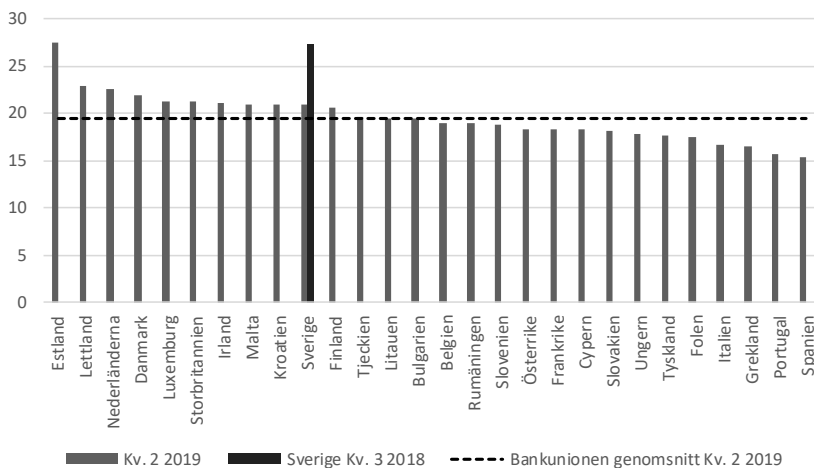
Tillsynsmyndigheterna (eller annan ansvarig myndighet) kan även ålägga bankerna att hålla vissa kapitalbuffertar för att täcka risker i banksystemet som helhet, s.k. makrotillsynsbuffertar. Dessa buffertkrav behandlas i avsnitt 7.4. Den svenska regeringen och svenska myndigheter har ansett att höga kapitalkrav är ett viktigt instrument för att upprätthålla finansiell stabilitet.⁷ Därför har lagstiftaren och Finansinspektionen infört kapitalkrav som är högre än minimikraven i det gemensamma regelverket. Till följd av att det inte finns publik information om bankers kapitalkrav är det svårt att jämföra nivå på kapitalkraven för de svenska bankerna med kraven för andra europeiska banker. Svenska banker har i jämförelse med genomsnittet för banker inom bankunionen en något högre faktisk kapitaltäckning i förhållande till riskvägda tillgångar (Figur 7.1). Den faktiska kapitaltäckningen skiljer sig normalt från kapitalkravet eftersom banker vill

⁷ Se den s.k. novemberöverenskommelsen mellan Finansinspektionen, Finansdepartementet och Riksbanken från 2011. Se Riksbanken (2011, 25 november) Nya kapitalkrav på svenska banker, pressmeddelande.

ha en buffert ner till kravet.⁸ I regel kommer förändringar i kapitalkrav att leda till en förändring även av den faktiska nivån. Efter det att Finansinspektionen beslutat att föra över det s.k. riskviktsgolvet från pelare 2 till pelare 1 har svenska, bankers kapitalrelation minskat mellan det tredje kvartalet 2018 och det andra kvartalet 2019 (se Figur 7.1) även om det nominella kapitalkravet är så gott som oförändrat.⁹

Figur 7.1 Bankers totala kapitalrelation i EU Kv. 2 2019

Andel riskvägda tillgångar, procent



Anm. Sverige Kv. 3 2018 avser totalt kapital innan det s.k. riskviktsgolvet infördes som ett pelare 1-krav.

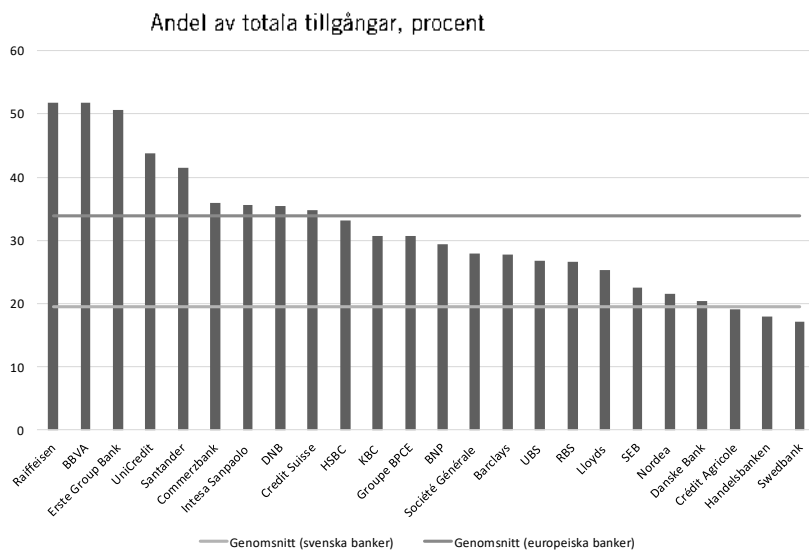
Källa: Riksbanken.

En förklaring till att svenska banker har hög kapitaltäckning är att de har låga riskvikter i förhållande till totala tillgångar (Figur 7.2).

⁸ Ett skäl till att banker vill ha högre kapitaltäckning än vad som krävs, är för att upprätthålla en viss extern rating. Ett annat är att banken önskar ha viss säkerhetsmarginal ner till tillsynsmyndighetens krav.

⁹ Se fotnot 23.

Figur 7.2 Riskvägtade tillgångar som andel av totala tillgångar i ett antal europeiska banker Kv. 2 2018



Källa: Riksbanken.

En bidragande orsak till att svenska banker har jämförelsevis låg andel riskvägd tillgångar i förhållande till totala tillgångar är att de svenska bankerna historiskt har haft låga kreditförluster. Låga förluster gör att de riskvikter som beräknas med bankernas interna modeller blir låga.

7.2.1 Jämförelse av kapitalkrav i Sverige och inom Tillsynsmekanismen

De lagstadgade pelare 1-kraven, på 4,5 procent av riskvägd tillgångar är desamma för banker inom och utanför bankunionen.¹⁰ Däremot skiljer sig metoderna för att beräkna kraven åt (se nedan) och därmed även deras styrande effekt. Eftersom tillsynsmyndigheterna har ett visst utrymme att ställa bankspecifika buffertkrav, kan kapitalkraven på banker i Sverige, vid ett svenskt deltagande i bankunionen, komma att förändras. Det är, emellertid, svårt att i detalj jämföra kapitalkrav för svenska större banker med motsvarande banker inom

¹⁰ Samt alla EES-länder (dvs. även Norge, Lichtenstein och Island).

bankunionen. Finansinspektionen redovisar kapitalkraven för de svenska bankerna förhållandevis utförligt i en kvartalsvis publikation. Till skillnad från Finansinspektionen publicerar ECB inte kapitalkraven för varje bank utan den information som finns att tillgå är den som bankerna kommunicerar externt.¹¹

Finansinspektionens tillämpning av kapitalkrav

För att värdera och upprätthålla tillräcklig kapitaltäckning i bankerna använder EU:s tillsynsmyndigheter, inklusive Finansinspektionen och ECB, den tidigare nämnda Översyns- och utvärderingsprocessen (ÖUP) i syfte att dels belysa nuvarande och framtida risker som banken är eller kan bli exponerad mot, dels bedöma hur risker hanteras.¹² Finansinspektionen eftersträvar att pelare 2-kraven ska sättas genom förutsägbara och genomlysta metoder och har därför som ambition att publicera metoder för de viktigaste risktyper som åläggs extra krav i ÖUP.¹³ I dessa ingår bl. a. krav som ska fånga riskelement inom marknadsrisk och kreditrisk samt övriga väsentliga risker som inte täcks av pelare 1. Dessutom kan, i vissa fall, kapitalkrav ställas för brister i styrning, riskhantering och kontroll.¹⁴ Bland dessa metoder finns också krav som syftar till att hantera risker som bedöms vara särskilt förhöjda på den svenska bankmarknaden.¹⁵ Slutligen tillämpar Finansinspektionen, för de största, mest systemviktiga bankerna¹⁶, ett bankspecifikt systemriskpåslag inom

¹¹ Pelare 2 Guidance, som av Finansinspektionen benämns kapitalplaneringsbuffert och som ingår i Finansinspektionens publikation, kommuniceras inte alls.

¹² Se avsnitt 5.2.1.

¹³ Exempel på detta är Finansinspektionen (2015) FI:s metoder för bedömning av enskilda risktyper i pelare FI Dnr 14–14414, promemoria, maj. Regeringen betonar i proposition 2013/14:228 s. 229 vikten av att pelare 2-processen är transparent. Av 3 § i förordningen 2014:993 om särskild tillsyn och kapitalbuffertar framgår även att Finansinspektionen på sin webbplats ska tillhandahålla de allmänna kriterier och metoder som tillämpas vid översyns- och utvärderingsprocessen.

¹⁴ De övriga kraven redovisas inte separat eftersom de inte omfattas av standardiserade och fullt ut gemensamma bedömningsmetoder. Finansinspektionen har publicerat metoder för hur kapitalkravet för de största och vanligaste pelare 2-risktyperna sätts. Se vidare Finansinspektionen. (2015, 8 maj). Finansinspektionens metoder för bedömning av enskilda risktyper inom Pelare 2 FI Dnr 14–14414, promemoria.

¹⁵ Exempelvis, som nämns i fotnot 16 i avsnitt 5.2.; värdepapperisering av systemkritiska volymer och kommande kapitalpåslag för exponeringar mot kommersiella fastigheter. Riskviktsgolvet för bolån genomfördes först som en åtgärd inom pelare 2, även om detta nyligen har förändrats och har införts som en makrotillsynsåtgärd inom pelare 1 (se fotnot 19).

¹⁶ Handelsbanken, SEB och Swedbank.

pelare 2.¹⁷ Systemriskpåslaget innebär att de större bankerna får ett påslag på 2 procent av riskvägda tillgångar utöver den s.k. systemriskbufferten (som är ett makrotillsynsinstrument och som behandlas i avsnitt 7.4). Systemriskpåslaget har både till syfte att skapa möjlighet att hantera systemrisker som inte omfattas av systemriskbufferten och att anpassa kapitalnivån till utvecklingen av risk över tid.¹⁸ Ändringar i kapitaltäckningsregelverket, som träder i kraft 2020, innebär att Finansinspektionen inte längre kan fortsätta tillämpa systemriskpåslaget på samma sätt som i dag, oavsett om Sverige fortsatt står utanför bankunionen eller deltar.

Vid sidan av själva kapitalkravet påverkas den mängd kapital bankerna åläggs att hålla av hur stora de riskvägda tillgångarna är. I ljuset av det är synen på hur väl bankernas interna modeller beaktar risker av stor vikt. Finansinspektionen tillämpar ett särskilt s.k. riskviktsgolv för svenska bolån.¹⁹ Riskviktsgolvet motiveras av dels att bankernas interna modeller kan underskatta förlustrisken, dels att det finns betydande systemrisker kopplade till svenska hushålls höga skuldsättning.

Tillämpning av kapitalkrav inom Tillsynsmekanismen

ECB bedömer varje riskslag för sig enligt metoder som endast till viss del är offentliga. Bedömningen ser till risker som helhet snarare än direkta kopplingar mellan enskilda risker och kapitalkrav. En bank tilldelas pelare 2-krav beroende på vilken riskgrupp den ingår i. Det innebär att alla banker i samma riskgrupp får samma kapitalkrav i pelare 2. ECB delar upp pelare 2 i ett krav (eng. *Pillar 2 Requirements*, P2R) respektive en vägledning (eng. *Pillar 2 Guidance*, P2G) i enlighet med Eba:s riktlinjer.²⁰ Konsekvensen av att en nationell tillsynsmyndighet tillämpar ett P2R och/eller P2G är att en banks

¹⁷ Finansinspektionen. (2014, 8 maj). Kapitalkrav för svenska banker, FI Dnr 14–6258, promemoria.

¹⁸ Finansinspektionen och Riksgälden (2017)

¹⁹ Tidigare tillämpades riskviktsgolvet som ett pelare 2-krav. Från och med i augusti 2018 tillämpas motsvarande riskviktsgolv som ett pelare 1-krav enligt artikel 458 i Tillsynsförordningen. Se Finansinspektionen (2018, 22 augusti) Riskviktsgolv för svenska bolåneexponeringar Dnr 18–6251, beslut.

²⁰ De ändringar i kapitaltäckningsdirektivet och tillsynsförordningen som träder i kraft 2020 kommer med stor sannolikhet innebära att Finansinspektionen kommer att tillämpa Eba:s P2G i stället för nu gällande kapitalplaneringsbuffert. Förändringen är mest en fråga om terminologi eftersom dessa metoder i praktiken fyller samma funktion.

kapitalkrav blir högre än det lagstadgade minimikravet. ECB:s metod för att bestämma P2R innebär att bankernas risker analyseras i syfte att kartlägga en helhetsbild av en banks riskprofil. Varje riskslag bedöms var för sig med en egen detaljerad metod.²¹ Denna riskbedömning skiljer sig alltså inte nämnvärt åt mellan Finansinspektionen och ECB. Skillnaden är att ECB ”översätter” den övergripande, totala riskbedömningen till ett kapitalkrav medan Finansinspektionen ålägger kapitalkrav för specifika risker och riskelement.

7.2.2 Bedömda konsekvenser

Både Finansinspektionens och ECB:s tillämpning av kapitalkraven utgår från samma regelverk. Metoderna för att bedöma bankernas övergripande risknivå är i huvudsak desamma och följer detaljerade riktlinjer från Eba. Kapitalkraven i pelare 2 skiljer sig något åt. De totala kapitalkraven som dessa resulterar i bedöms inte vara av sådan betydelse att ett svenskt deltagande i bankunionen innebär väsentliga skillnader i totalt kapitalkrav för banker med huvudkontor i Sverige. Däremot är Finansinspektionens metod mer transparent och i det avseendet mer förutsägbar för bankerna. Till skillnad från ECB publicerar Finansinspektionen kapitalkrav på banknivå, vilket också ökar förutsägbarheten för marknaden.

Finansinspektionens metod innebär att riktade kapitalpåslag åläggs bankspecifika risker; riktade krav har vid flera tillfällen använts för att hantera förhöjda risker på den svenska bankmarknaden. Det är oklart i vilken utsträckning ECB skulle ta dessa risker i beaktande när svenska bankers pelare 2-krav bestäms. Utvecklingen mot en ökad harmonisering av regler och praxis inom EU indikerar att metoder för att fastställa kapitalkrav kommer att bli än mer lika framöver även om vissa tillsynsbefogenheter kvarstår inom ÖUP. Det faktum att utländska aktörer står för en större del av den svenska bankmarknaden efter det att Nordea blev en finsk bank

²¹ P2R är bindande till skillnad från P2G där nationella tillsynsmyndigheter kan välja om de vill använda sig av den genom att fastställa den i nationella föreskrifter. Definitionen av P2G kan uttryckas som en nivå och kvalitet (utifrån vägledningens kriterier) på den kapitalbas en bank ska inneha, ovanpå krav i pelare 1 och P2R. Den utgör ett stöd i hur kvantitativa resultat från stresstester kan omhändertas; vägledningen ska inte tillämpas för att omhänderta makrorisker eller risker som redan omhändertas i specifika buffertkrav. Se Eba:s riktlinje från 2018 om gemensamma metoder och förfarande i utvärderings- och översynsprocessen.

försvårar också för Finansinspektionen att avvika betydligt från europeisk praxis. Finansinspektionen anser att högre kapitalkrav i viss mån kan försvaga de svenska bankernas konkurrenssituation gentemot banker i andra länder som inte omfattas av samma krav.²²

Bankernas kapitalkrav bestäms också av vilka riskvikter som kapitalkravet ska beräknas utifrån. Som framgår ovan godkänner tillsynsmyndigheterna användningen av de interna modeller som bankerna kan använda för att beräkna riskvikterna. Vilka kapitalkrav som svenska banker skulle få vid ett deltagande i bankunionen kommer därför även bero på den bedömning ECB gör av de svenska bankernas interna modeller. Det går emellertid inte att på förhand avgöra om, och i så fall i vilken utsträckning, svenska bankers riskvägda tillgångar skulle förändras vid ett deltagande till följd av att ECB gör en annan bedömning av de interna modellerna än den som Finansinspektionen gör.

Sammanfattningsvis torde nivån på de större (systemviktiga) svenska bankernas kapitalkrav inte ändras avsevärt vid ett deltagande i bankunionen jämfört med om Sverige står kvar utanför. De skillnader i tillämpning av metoder som kan identifieras kommer med stor sannolikhet att harmoniseras på sikt. Större skillnader i kapitalkrav för svenska banker jämfört med banker inom bankunionen kan därför i en större utsträckning än i dag förväntas vara kopplade till de makrotillsynskrav som Finansinspektionen tillämpar (se vidare avsnitt 7.4).

7.3 Likviditetskrav

För att motverka att banker får likviditetsproblem, innehåller det gemensamma regelverket krav på bankerna att dels hålla en viss mängd likvida medel, dels att finansieringen (som ofta är kortsiktig) ska matcha utlåningen (som ofta är långsiktig). Även likviditetskraven innehåller lagstadgade minimikrav och bankspecifika krav.

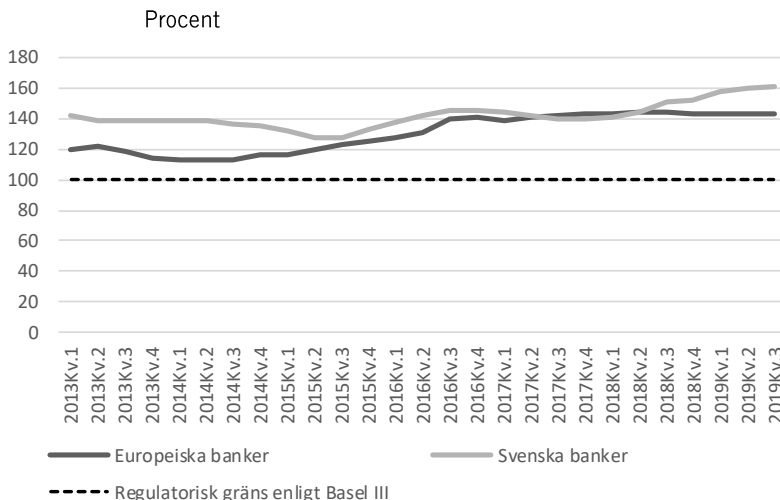
De kortfristiga likviditetsriskerna kan mätas genom en s.k. likviditetstäckningskvot (eng. *Liquidity Coverage Ratio*, LCR).²³ Krav på likviditetstäckningskvot innebär att en bank måste hålla en

²² Se Finansinspektionen (2019, 25 februari). De svenska bankernas kapitalkrav, fjärde kvartalet 2018, promemoria.

²³ Kravet är att $LCR \geq 100$ procent av nettoutflödet.

tillräckligt stor buffert med likvida tillgångar för att klara faktiska och simulerade kassautflöden under en period på 30 dagar med kraftig likviditetsstress.²⁴ Svenska bankers kortsiktiga likviditetstäckning, mätt som likviditetstäckningskvot, är i paritet med andra europeiska bankers (Figur 7.3).

Figur 7.3 Likviditetstäckningskvot för europeiska och svenska banker Kv. 1 2013–Kv. 3 2019



Källa: Riksbanken.

²⁴ Regler för likviditetstäckningsgrad som Finansinspektionen fram till och med 31 december 2017 reglerade i en myndighetsföreskrift men som nu regleras av kommissionen genom delegerade akter är ett exempel på hur EU-regelverket minskar möjligheten för nationella myndigheter att anta och tillämpa egna beslut. Kommissionens delegerade förordning (EU) 2015/61 av den 10 oktober 2014 om komplettering av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 575/2013 när det gäller likviditetstäckningskravet för kreditinstitut.

Finansinspektionens och ECB:s krav på bankers likviditetstäckning

Förutom de lagstadgade pelare 1-kraven på att bankerna ska uppfylla en viss likviditetstäckningsgrad²⁵ bestäms likviditetskraven även av den likviditetsbedömning som är en del av översyns- och utvärderingsprocessen (ÖUP).²⁶ När likviditetsriskerna utvärderas görs en kvantitativ bedömning av bankens förmåga att fullgöra sina förpliktelser vid likviditetspåfrestning. Inom Tillsynsmekanismen görs likviditetsbedömningen av de betydande bankerna av de gemensamma tillsynsgrupperna (JST). På motsvarande sätt gör tillsynsteamerna på Finansinspektionen denna bedömning.

Finansinspektionen ställer, utöver minimikravet, likviditetskrav med beaktande av två särskilda stabilitetsrisker i det svenska banksystemet. Riksbanken har, för det första, i en krissituation begränsad möjlighet att ge banker likviditetsstöd i euro eller US-dollar, vilka är s.k. reservvalutor. Finansinspektionen bedömer att detta kan utgöra en svaghet när det finansiella systemet är under stress eftersom investerare vid den tidpunkten tenderar att röra sig mot just tillgångar i reservvalutor. Därför ställs ett särskilt valutakrav i pelare 2 för större banker.²⁷ För det andra har svenska banker en hög grad av marknadsfinansiering, vilket kan göra dem mer sårbara för spridningseffekter i tider av finansiell turbulens. Mot den bakgrunden ställer Finansinspektionen krav på att större banker ska ha mer av dessa valutor än mindre banker.²⁸

²⁵ Utöver det bindande minimikravet för LCR kommer det 2021 att införas ett bindande krav på stabil nettofinansieringskvot (eng. *Net Stable Funding Ratio*, NSFR) via EU-regleringen. NSFR-kravet innebär, enkelt uttryckt, att en bank ska ha en tillräcklig stabil finansiering för att i ett ettårsperspektiv täcka sina finansieringsbehov under både normala och stressade förhållanden. NSFR-kravet bygger på Baselkommitténs standard för stabil nettofinansieringskvot. BIS (2019, 17 januari). Basel Committee completes review of Principles for sound liquidity risk management and supervision, pressmeddelande.

²⁶ Finansinspektionens hantering av likviditetsrisker framgick tidigare i föreskrifter som byggde på Baselkommitténs principer om hantering och tillsyn över likviditetsrisker och kapitaltäckningsdirektivet. Sedan 2018 har tillsynsförordningen fullt ut ersatt Finansinspektionens tidigare föreskrifter gällande kvantitativa krav på likviditetstäckning.

²⁷ Förutom att uppfylla minimikravet ska bankerna för svenska kronor uppfylla en likviditetstäckningskvot på 75 procent samt för euro och US-dollar en likviditetstäckningskvot som var för sig uppgår till minst 100 procent. Det gäller under förutsättning att valutorna är betydande för den enskilda banken.

²⁸ Se Finansinspektionen (2019, 5 mars) FI:s krav på likviditetstäckningskvot i enskilda valutor och diversifiering av säkerställda obligationer i likviditetsbufferten, remisspromemoria.

Finansinspektionen publicerar sina särkrav (LCR) i signifikanta valutor vilket ECB inte gör. Det är därför svårt att uttala sig om vilka motsvarande krav som ställs på banker inom bankunionen.

7.3.1 Bedömda konsekvenser

Finansinspektionen och ECB använder sig i grunden av samma riktlinjer för att beräkna bankernas behov av likviditetstäckning, även om de specifika riskbedömningsmetoderna skiljer sig åt på detaljnivå. Ett svenskt deltagande i bankunionen har i det avseendet sannolikt ingen avgörande betydelse. Finansinspektionen ställer i dag ett särskilt LCR-krav i svenska kronor och dessutom särskilda krav i euro och US-dollar. ECB har inte publikt uttryckt några motsvarande krav och det är därför svårt att bedöma hur ECB skulle ställa sig till motsvarande krav.

7.4 Makrotillsynskrav

En lärdom av den globala finanskrisen var att regelgivare och tillsynsmyndigheter inte givit tillräcklig uppmärksamhet åt s.k. systemrisk, dvs. risker som är gemensamma för hela eller delar av banksystemet. Systemriskerna uppstår till följd av att bankerna är sammanlänkade eller av att krediter tenderar att vara procykliska.²⁹ Utvecklingen av EU-regelverket för tillsyn och kapitalkrav efter finanskrisen kom att inkludera regler och verktyg för att:

- förebygga en alltför kraftig riskuppbbyggnad och för att utjämna den finansiella cykeln (kreditcykeln),
- göra bankerna, men även andra finansiella företag, mer motståndskraftiga och begränsa spridningseffekter samt
- regleringen av banker och andra finansiella företag ska präglas av ett systemomfattande synsätt.

Samlingsnamnet för de nya reglerna och verktygen är makrotillsyn. För att stärka systemriskperspektivet på risker i banksektorerna inom

²⁹ Det innebär att bankernas utlåning tenderar att öka (minska) när konjunkturen är god (sämre).

EU upprättades den europeiska systemrisknämnden (ESRB).³⁰ EU:s kapitaltäckningsregelverk har harmoniserat vissa makrotillsynsverktyg som berör bankers kapitalkrav (se Förklaringsruta Harmoniserade makrotillsynsverktyg). Nationella makrotillsynsmyndigheter är där-
emot ansvariga för att utarbeta (och tillämpa) verktyg som inte är inriktade på bankers kapitalkrav (t.ex. amorteringskrav eller begränsningar av enskilda personers skuldsättning).

Förklaringsruta: Harmoniserade makrotillsynsverktyg

Den kontracykliska bufferten syftar till att öka motståndskraften i bank-systemet i tider av kreditexpansion. Bufferten ska i normalfallet ligga i intervallet 0–2,5 procent av riskvägda tillgångar, men kan sättas högre om det finns skäl utifrån ett riskperspektiv.

Systemriskbufferten ska motverka och mildra strukturella systemrisker.

G-SII/O-SII-buffertarna¹ används för att skapa extra motståndskraft för globalt eller andra systemviktiga institut. Bufferten för globalt systemviktiga institut (G-SII) är obligatorisk. Buffertens storlek är 1–3,5 procent av riskvägda tillgångar. Bufferten för andra systemviktiga institut (O-SII) är frivillig och får sättas upp till 2 procent av riskvägda tillgångar.

Vissa andra åtgärder som enligt det s.k. **flexibilitetspaketet** (Artikel 458 i tillsynsförordningen) ger utrymme att hantera makrotillsynsrisiker eller systemrisker på medlemsstatsnivå. Åtgärderna omfattas av en särskild procedur med implicit godkännande av rådet och kommissionen av åtgärder som ska vara motiverade. Bland annat är det svenska riskviktsgolvet för bolån numera infört med stöd i denna artikel.

Anm: ¹ Kriterierna för O-SIIs är likartade de för G-SIIs men definieras utifrån EU eller en medlemsstat. O-SII kallas formellt för andra (eng. *other*) systemviktiga institut.

Källa: ECB (2016) Macroprudential Bulletin, och kapitaltäckningsdirektivet.

En viktig del i makrotillsynen är de kapitalkrav i form av (kapital-)buffertar som bankerna ska kunna använda under stressade förhållanden. Bankerna tillåts bryta mot dessa kapitalkrav men kommer i så fall att möta vissa restriktioner, t.ex. begränsningar av aktieutdelningar. Makrotillsyn är nära länkad till tillsynen över enskilda banker (mikrotillsyn). Exempelvis beaktas makroekonomiska faktorer när tillsynsprioriteringar beslutas, i tillsynsmyndigheternas översyns- och

³⁰ Se avsnitt 3.2.4.

utvärderingsprocess (ÖUP) samt i myndigheternas operativa planering. Den analys som görs av systemrisk kan, omvänt, dra nytta av information som uppkommer inom den löpande mikrotillsynen. Ofta används samma verktyglåda både för att hantera makrotillsynsrisker och mikrotillsynsrisker. I vissa fall kan mikrotillsyn och makrotillsyn hamna i konflikt med varandra. Om kreditgivningen minskar kraftigt i en recession kan det av makrotillsynsskäl vara motiverat att lätta på bankernas kapitalkrav medan det av mikrotillsynsskäl kan finnas skäl att öka kapitalkraven för att öka bankers motståndskraft mot ökade kreditrisker. Eftersom verktyglådan är snarlik och det kan finnas situationer när mikro- och makrotillsyn motverkar varandra är det i allmänhet viktigt med koordinering.³¹

7.4.1 Ansvar för beslut om makrotillsynsåtgärder

Hur ansvaret för beslut om makrotillsynsåtgärder är fördelat mellan myndigheter skiljer sig åt mellan EU:s medlemsstater. Fyra typmodeller kan urskiljas:

1. i centralbanken,
2. i (mikro-) tillsynsmyndigheten,
3. i finansministeriet/-departementet eller
4. i någon form av kommitté med representanter från både centralbanken och tillsynsmyndigheten samt eventuellt från andra myndigheter (t.ex. resolutionsmyndighet eller finansministeriet/-departement).

Inom EU är det i de flesta fall centralbanken som har ansvaret för makrotillsynsåtgärder, oberoende av vilken typ av åtgärd. I Tabell 7.1 redovisas hur EU:s medlemsstater organiserat sin makro- och makrotillsyn.

³¹ Osinski m.fl. (2013).

Tabell 7.1 Organisation av banktillsyn i bankunionen, Danmark och Sverige

	Centralbank	Myndighet	Annan ¹
Mikrotillsyn	Belgien, Cypern, Frankrike, Grekland, Irland, Italien, Litauen, Nederländerna, Portugal, Slovakien, Slovenien, Spanien	Danmark, Estland, Finland, Lettland, Luxemburg, Sverige, Tyskland, Österrike	
Makrotillsyn (kapitaltäckning)	Belgien, Cypern, Estland, Grekland, Irland, Italien, Litauen, Nederländerna, Portugal, Slovakien, Slovenien	Finland, Lettland, Luxemburg, Sverige, Tyskland, Österrike	Danmark, Frankrike, Spanien
Makrotillsyn (övrigt ²)	Belgien, Cypern, Estland, Grekland, Irland, Lettland, Litauen, Malta, Portugal, Slovakien	Finland, Sverige	Danmark, Frankrike, Luxemburg, Nederländerna, Slovenien, Spanien, Tyskland, Österrike

Anm. ¹ Annan innebär kommittéer och departement som tilldelats uppgifter inom makrotillsyn.

Anm. ² Till exempel bolånetak och skuldsättningstak.

Källa: Nationella tillsynsmyndigheter och centralbankers hemsidor, Eba och ESRB:s hemsidor, Braconier och Palmqvist (2017).

Finansinspektionens ansvar för makrotillsyn

I Sverige har Finansinspektionen befogenhet att besluta om och tillämpa makrotillsynsåtgärder; Finansinspektionen är s.k. utsedd makrotillsynsmyndighet. Finansinspektionen har ett i internationell jämförelse brett mandat för makrotillsyn.³² Samtidigt som Finansinspektionen 2014 fick befogenhet att tillämpa makrotillsynsåtgärder i kapitaltäckningsregelverket, utvidgades Finansinspektionens uppdrag till att även vidta åtgärder för att motverka finansiella obalanser i syfte att stabilisera kreditmarknaden, med beaktande av åtgärdernas effekt på den ekonomiska utvecklingen.³³ Regeringen motiverade beslutet att ge ansvaret för tillämpningen av makrotillsynsverktygen till Finansinspektionen utifrån det faktum att kapitalkrav är viktiga instrument inom både mikrotillsynen och makrotillsynen. Genom att

³² Proposition 2017/18:22 Ytterligare verktyg för makrotillsyn.

³³ Förordningen (2009:93) med instruktion för Finansinspektionen.

låta en och samma myndighet utöva både mikrotillsyn och makrotillsyn säkerställs att kraven inte blev motsägelsefulla samtidigt som ansvarsutkrävande underlättas.

Även om Finansinspektionen har huvudansvaret för makrotillsyn har Finansiella stabilitetsrådet (Stabilitetsrådet) en kompletterande roll. Rådet diskuterar eventuella behov av åtgärder för att motverka uppbyggnaden av finansiella obalanser men fattar inga beslut om åtgärderna. Det gör regeringen och myndigheterna som är representerade i rådet självständigt inom sina respektive ansvarsområden.³⁴ Förutom det nationella samarbetet bör även det nordiska, frivilliga, samarbetet nämnas. I Nordic-Baltic Macroprudential Forum (NBMF) träffas centralbanks- och tillsynschefer för att diskuteras frågor som rör det nordisk-baltiska finanssystemets stabilitet.

Höga makrotillsynskrav i Sverige

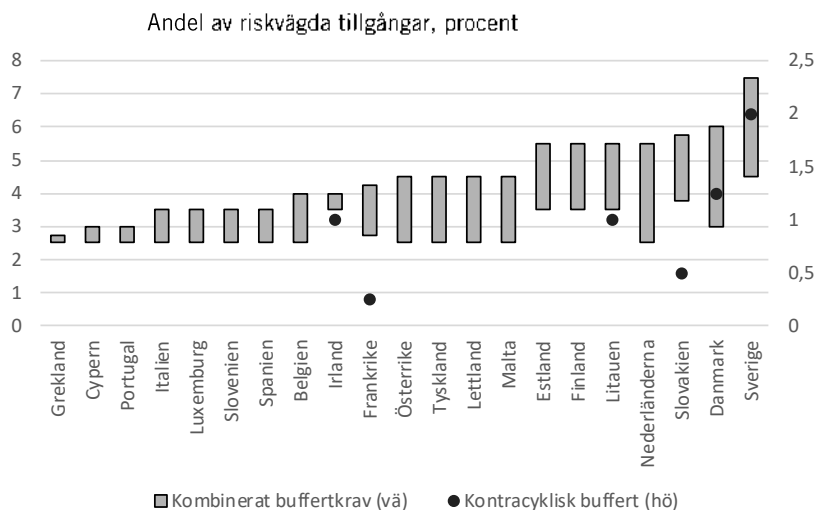
Finansinspektionen har aktiverat samtliga de harmoniserade makrotillsynsverktygen med undantag för bufferten för globalt systemviktiga banker, som i dagsläget inte längre är tillämplig i Sverige.³⁵ Figur 7.4 visar intervallet för de banker i respektive medlemsstat som pålagts ett s.k. kombinerat buffertkrav. Av figuren nedan framgår att Sverige tillämpar högre buffertkrav jämfört med både de medlemsstater som för närvarande deltar i bankunionen och Danmark.³⁶ Även när det gäller den kontracykliska bufferten tillämpar Sverige högre krav än övriga medlemsstater. Finansinspektionens kapitalkrav för de större bankerna motiveras av att banksektorn är både stor och sammankopplad.

³⁴ Kommittédirektiv FI 2013:120 fastställer Stabilitetsrådets arbete. Se avsnitt 6.3.1 för Stabilitetsrådets roll i krishantering av banker.

³⁵ Nordea var fram till och med 30 september en globalt systemviktig bank (enligt den lista som FSB tar fram på basis av kriterier satta av Baselkommittén) men är inte längre det (se FSB (2018, 6 november) 2018 list of global systemically important banks (G-SIBs)). Ansvar för att tillämpa makrotillsynsverktyg för Nordea-koncernen ligger sedan oktober 2018 på den finska tillsynsmyndigheten.

³⁶ Det s.k. riskviktsgolvet för bostadslån som Finansinspektionen tillämpar och som till stor del motiveras av makrotillsynsskäl, ingår inte.

Figur 7.4 Makrotillsynsbufferingar i bankunionen, Danmark och Sverige, 5 juli 2019



Anm. Staplarna anger (på vänster axel) intervallet för det kombinerade buffertkravet (summan av kapitalkonserveringsbuffert plus störst av värdet på G SII buffert, 0 SII buffert och systemriskbuffert) för den bank som har det lägsta respektive högsta kravet. Punkt anger (på höger axel) nivån på den kontracykliska kapitalbufferten. *Källa:* ESRB.

Ansvarsfördelning av makrotillsyn inom Tillsynsmekanismen

När Tillsynsmekanismen inrättades framhölls att ECB var särskilt lämpad att utöva tillsynsuppgifter i syfte att skydda EU:s finansiella system. Som motiv angavs dels att ECB har en omfattande expertis i frågor rörande makroekonomi och finansiell stabilitet, dels att centralbankerna i många medlemsstater redan var ansvariga för banktillsynen.³⁷ Inom Tillsynsmekanismen ligger huvudansvaret för att vidta makrotillsynsåtgärder på nationell nivå men ECB har tilldelats befogenhet att vidta vissa kompletterande åtgärder. De är avgränsade till:

- medlemsstater inom bankunionen,
- åtgärder som är harmoniserade inom EU-regelverket (se Förklaringsruta Harmoniserade makrotillsynsverktyg) samt
- att skärpa de krav de nationella myndigheterna ställer.³⁸

³⁷ Skäl 13 i SSM-förordningen.

³⁸ Artikel 5.2 i SSM-förordningen.

Utöver de makrotillsynsverktyg som är harmoniserade i kapitaltäckningstegelverket, tillämpar vissa medlemsstater även icke-harmoniserade makrotillsynsverktyg (t.ex. bolånetak eller skuldkvotstak). Dessa verktyg ligger utanför ECB:s makrotillsynsbefogenhet. ECB:s befogenhet när det gäller makrotillsyn innebär att nationella tillsynsmyndigheter informerar ECB när harmoniserade makrotillsynsverktyg ska aktiveras eller förändras. ECB:s befogenhet är begränsad till att införa högre krav än de som redan antagits på nationell nivå. Det är Tillsynsnämnden som, i likhet med andra tillsynsändamanden, föreslår ECB-rådet att ta ett initiativ till åtgärder för att hantera system- och makrorisker genom att införa högre krav än de nationella.³⁹ ECB:s möjligheter att ”toppa upp” nationella krav kan därmed minska risken att enskilda medlemsstater inte vidtar tillräckliga åtgärder mot systemrisker. ECB har inte befogenhet att införa något nytt verktyg.⁴⁰ En nationell makrotillsynsmyndighet kan inom fem dagar invända mot beslutet men det är upp till ECB-rådet att, efter att ha beaktat invändningarna, välja hur det vill gå vidare med beslutet.⁴¹ ECB-rådet kan även fatta ett eget beslut om (de harmoniserade) makrotillsynsverktygen utan att Tillsynsnämndens lämnat ett förslag.⁴² ECB har ännu inte antagit något beslut vad avser makrotillsynsverktyg.

Samarbete om makrotillsyn inom Tillsynsmekanismen

Makrotillsyn inom bankunionen utövas i en vidare mening av ECB i nära samarbete med ESRB och de nationella myndigheterna (med ansvar för makrotillsyn) i respektive deltagande medlemsstat.⁴³ ECB har en samordnande roll i arbetet med makrotillsyn; ECB ska underrättas om de åtgärder nationella behöriga myndigheter vidtar. ECB samlar även in en stor mängd data inom ramen för den löpande mikrotillsynen som även kan användas i makrotillsynen. ECB-rådet

³⁹ En nationell makrotillsynsmyndighet kan även be ECB att ställa högre krav, artikel 5.3 SSM-förordningen.

⁴⁰ SSM-förordningen anger även att om ECB föreslår en höjning av ett verktyg (buffertkrav) ska ECB ta hänsyn till det ”...finansiella systemet, den ekonomiska situationen och konjunkturcykeln i enskilda medlemsstater eller delar därav”. Artikel 5.5 i SSM-förordningen.

⁴¹ Artikel 5.4 i SRM-förordningen.

⁴² Artikel 5.2 i SSM-förordningen, artikel 13h.2 i ECB:s arbetsordning.

⁴³ ESRB ska enligt förordningen som upprättade den ansvariga för makrotillsynen av det finansiella systemet i unionen i syfte att bidra till att förhindra eller minska systemrisker för den finansiella stabiliteten i unionen.

och Tillsynsnämnden möts regelbundet inom ramen för ett gemensamt forum, The Macroprudential Forum, för att sammanföra erfarenheter från mikro- respektive makrotillsynen. Inom ramen för det europeiska centralbankssystemets (ECBS) kommitté för finansiell stabilitet, The Financial Stability Committee (FSC), träffas företrädare på hög nivå för de nationella mikro- och makrotillsynsmyndigheterna. Kommittén diskuterar, på en teknisk nivå, risker för finansiell stabilitet och ger ECB-rådet råd om möjliga makrotillsynsåtgärder, inklusive att ta fram utkast till hur makrotillsynsverktyg kan aktiveras.⁴⁴ ESRB är ansvarig för att löpande analysera och föreslå åtgärder till alla EU:s medlemsstater.

7.4.2 Bedömda konsekvenser

Vid ett svenskt deltagande i bankunionen skulle Finansinspektionen fortsatt ansvara för makrotillsynen och kan vidta åtgärder i syfte att bygga motståndskraft mot systemrisk. Ett deltagande i bankunionen skulle däremot innebära att den rådande ordningen i Sverige – där en myndighet har ansvar för både tillsynen över större, systemviktiga banker och för makrotillsyn – inte längre fullt ut skulle gälla. Det finns synergieffekter mellan mikro- och makrotillsyn, inte minst i ett land som Sverige där bankmarknaden domineras av tre stora banker. Det gäller framför allt när kapital- och buffertkrav ska bestämmas.⁴⁵ Allt annat lika gör separationen det svårare att koordinera mikro- och makrotillsyn. Givet att Sverige tillämpar höga kapitalkrav inom både makrotillsynen (pelare 2) och makrotillsynen, torde konsekvenserna för finansiell stabilitet om möjligheterna till koordinering minskar för närvarande inte vara betydande. ECB får endast föreskriva högre makrotillsynsbuffertar än den nationella myndigheten beslutat.

Även om Finansinspektionen har kvar befogenheten att anta och tillämpa makrotillsynsverktyg, föregås ett beslut om ett sådant verktyg av en nära dialog med ECB även om ECB inte har möjlighet att förhindra en nationell åtgärd. SSM-förordningen innehåller inga regler för hur eventuella invändningar ska hanteras; utgångspunkten

⁴⁴ ECB (2016) Macroprudential Bulletin 2016/1.

⁴⁵ Det svenska riskviktsgolvet innebär att den kontracykliska kapitalbufferten för större effekt än vad den annars skulle ha fått. Detta illustrerar de vinster som uppstår när mikro- och makrotillsyn samordnas.

är att förändringar i krav ska ske i samförstånd mellan ECB och den nationella makrotillsynsmyndigheten. Vid ett deltagande i bankunionen skulle ECB:s inflytande med stor sannolikhet väga tungt. Om ECB tydligt motsätter sig Finansinspektionens bedömning att ett makrotillsynskrav ska förändras, kan det i praktiken bli svårt att genomföra förändringen. Mot denna bakgrund finns det, sammanfattningsvis, en risk att handlingsfriheten i tillämpningen av makrotillsynsverktyg kan komma att till viss del begränsas vid ett svenskt deltagande i bankunionen. Slutligen är det inte säkert hur aktiv ECB kommer att vara i utformningen av makrotillsynskrav; några formella beslut om tillämpningen av makrotillsynskrav har hittills inte fattats.

7.5 Minimikrav på nedskrivningsbara skulder

För att effektivt kunna genomföra resolution krävs att banken har tillräckligt med kapital och skulder som kan påföras förluster eller, i fallet med skulder, konverteras till nytt aktiekapital. Genom att skriva ned eller omvandla skulder till eget kapital åstadkoms den finansiella rekonstruktion av banken som resolution syftar till att uppnå. Resolutionsmyndigheterna fattar beslut om särskilda minimikrav på nedskrivningsbara skulder (eng. *Minimum Requirement for own funds and Eligible Liabilities*, MREL).⁴⁶ Kravet ska beslutas i anslutning till att resolutionsplanen upprättas.⁴⁷ Kravet på hur mycket nedskrivningsbara skulder bankerna ska ha styrs av gemensamma EU-regler som både Riksgälden och Resolutionsnämnden har att efterleva.

⁴⁶ För globalt systemviktiga banker (t.ex. Nordea) finns ett motsvarande krav som benämns TLAC (*Total Loss-Absorbing Capital*). TLAC är en global standard som överenskommit inom Financial Stability Board (FSB). TLAC har, till skillnad från MREL, på förhand fastställda minimivärden och kommer vara ett regelkrav (s.k. pelare 1-krav). TLAC blir del av EU-regelverket genom det s.k. bankpaketet.

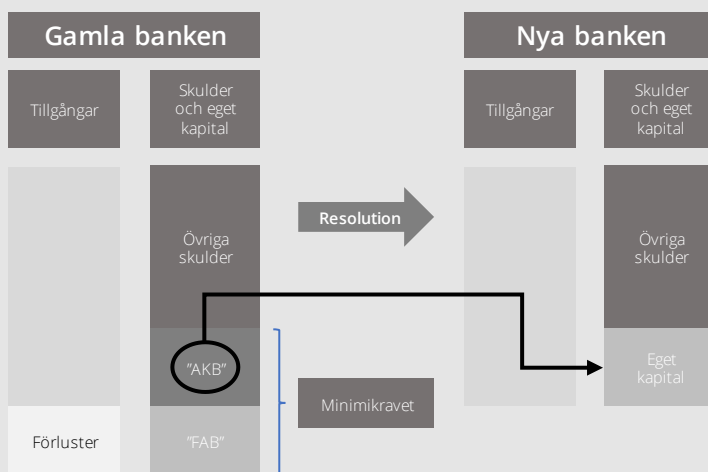
⁴⁷ Krishanteringsdirektivet ålägger medlemsstaterna att undanta institut som finansieras helt med s.k. säkerställda obligationer men som inte får ta emot insättningar och uppfyller vissa krav avseende behandlingen av borgenärer i insolvensförfaranden. Sverige har valt att inte undanta dessa institut med motiveringen att sådana institut i Sverige får ta emot insättningar och dessutom bedriva annan verksamhet (se Proposition 2015/16:5. Genomförande av krishanteringsdirektivet, sid. 256–257).

Förklaringsruta: Krav på nedskrivningsbara skulder

Med minimikravet på nedskrivningsbara skulder (MREL) introduceras ett nytt och kompletterande krav på banker, utöver krav på förlustbärande kapital som ska hantera förluster medan banken fortfarande är öppen (eng. *going concern*). Kravet innebär att banken ska innehålla tillräckligt med ytterligare kapital- eller skuldinstrument för att vid behov kunna återkapitaliseras. Återkapitalisering innebär att bankens kapitalbas (i resolution) återställs för att säkerställa fortsatt drift av de delar av bankens verksamhet som ska fortleva. Återställningen sker genom att delar av företagets skulder skrivs ned eller konverteras till aktier.

Minimikravet utgörs av två delkomponenter: ett förlustabsorberingsbelopp (FAB), som i grova termer ska motsvara bankens kapitalkrav, och ett återkapitaliseringsbelopp (ÅKB), som ska motsvara det belopp som krävs för att återställa kapitalet till de kravnivåer som kommer att gälla för banken efter resolution. Bankens MREL-krav är ungefär lika med två gånger bankens kapitalkrav.

Figur 7.5 Skuldnedskrivning och återkapitalisering



Figur 7.5 ger en schematisk beskrivning av en skuldnedskrivning och konvertering för en bank där hela verksamheten rekonstrueras och drivs vidare. I exemplet uppstår förluster i "Gamla banken" som motsvarar hela FAB, vilket innebär att bankens kapitalbas är totalt förbrukad och banken fallerar. Eftersom banken bedöms vara av betydande vikt för det finansiella systemet försätts den i resolution. Resolutionsmyndigheten genomför, i enlighet med resolutionsplanen för banken, en skuldnedskrivning och konvertering för att återställa kapitalbasen. Det belopp som konverteras motsvarar ÅKB, som efter konverteringen utgör det egna kapitalet i "Nya banken". Genom minimikravet säkerställs således att banken har tillräckligt med förlust- och återkapitaliseringskapacitet för att kunna hantera banken i resolution. Därmed kan bankens samhällskritiska funktioner upprätthållas, utan att skattemedel eller andra offentliga medel används.

Källa: Riksgälden (2017) Tillämpning av minimikravet på nedskrivningsbara skulder.

Kraven ska utformas med utgångspunkt i bankernas kapitalkrav och bestå av två komponenter: ett förlustabsorberingsbelopp och ett återkapitaliseringsbelopp (se Förklaringsruta Krav på nedskrivningsbara skulder).⁴⁸

Jämförelse av MREL-krav i Sverige och Resolutionsmekanismen

Det är svårt att jämföra nivån på de MREL-krav Riksgälden ställt på banker som är etablerade i Sverige med de krav Resolutionsnämnden ställt. Riksgälden har publicerat MREL-kraven för de svenska bankerna.⁴⁹ Resolutionsnämnden publicerar inte MREL-kraven för enskilda banker, vare sig på konsoliderad nivå eller för enskilda enheter.⁵⁰ Resolutionsnämnden har satt som mål att MREL-kraven, i genomsnitt, ska vara omkring 25 procent av riskvägda tillgångar (på konsoliderad nivå).⁵¹

Sammansättningen av MREL regleras i EU-gemensamma bestämmelser som anger vilka egenskaper de kvalificerade skulderna ska ha för att medräknas i MREL, s.k. medräkningsbara skulder. I detta avseende gäller samma förutsättningar i Sverige som inom Resolutionsmekanismen. Gällande sammansättningen är det möjligt för medlemsstaterna att ställa mer långtgående krav på de skulder som medräknas i MREL. Exempelvis har Riksgälden ställt som krav att senast 2022 ska hela MREL-kravet uppfyllas med instrument (skulder och kapital) som är efterställda övriga skulder⁵² (s.k. full efterställning) för samtliga berörda banker.⁵³ Riksgäldens bedömning är att kravet på full efterställdhet är nödvändigt för att resolution ska

⁴⁸ Exempelvis har det i båda fallen stor betydelse hur de enskilda bankerna klassificeras i termer av systembetydelse (G-SII, O-SII eller icke-systemviktig bank).

⁴⁹ För de tre största bankerna är kraven 26,8–33,1 procent av bankens riskvägda tillgångar (på konsoliderad nivå)

www.riksigalden.se/contentassets/d8e4e8a07bf24347808d47e70de2b030/mrel-tabell-dec-2018.pdf

⁵⁰ Resolutionsnämnden fasar in bindande MREL-krav över en fyraårsperiod med målet att alla bankgrupper och enskilda banker ska ha bindande MREL-krav 2020. För 2019 anger SRB att de ska anta 113 beslut om MREL-krav för grupper och 537 för enskilda banker. Resolutionsnämnden (2018). Single Resolution Work Program 2019.

⁵¹ https://srb.europa.eu/sites/srbsite/files/7th_industry_dialogue_-_mrel.pdf

⁵² Efterställda skulder är skuldinstrument, som i händelse av att en bank fallerar, återbetalas endast om övriga ("seniora") skulder har ersatts fullt ut. Efterställda skulder är således lättare att skriva ner eller konvertera i händelse av resolution. För bankerna erbjuder efterställda skulder ett mellanting mellan aktiekapital och "vanliga" skulder. Efterställda skuldinstrument är dock mer riskfyllda och därmed mer kostsamma för banken att ge ut (se även avsnitt 9.2).

⁵³ Riksgälden (2017) Tillämpning av minimikravet på nedskrivningsbara skulder.

kunna genomföras utan alltför stora påfrestningar för bankerna och den finansiella stabiliteten.⁵⁴ Resolutionsnämnden har hittills inte fastställt lika långtgående krav när det gäller efterställning som Riksgälden har. Resolutionsnämndens policy när det gäller sammansättningen av MREL är att den beror på hur systemviktiga bankerna är.

7.5.1 Bedömda konsekvenser

Den stora skillnaden, enligt nu gällande regelverk, mellan hur Riksgälden respektive Resolutionsnämnden utformat MREL-kraven är kravet på full efterstäldhet, vilket, allt annat lika, underlättar skuldnedskrivning rent praktiskt i svenska banker. I det avseendet är svenska banker mer resolutionsbara än motsvarande banker i bankunionen. Bankers resolutionsbarhet påverkas emellertid av flera faktorer såsom hur de är organiserade och komplexiteten i verksamheten. Ett deltagande i bankunionen innebär att kraven på efterstäldhet för svenska banker anpassas till de krav Resolutionsnämnden ställer. Konsekvenserna av ett deltagande beror på hur de reviderade kapitaltäcknings- och krishanteringsreglerna, som för närvarande genomförs i medlemsstaterna (det s.k. bankpaketet), utformas. Revideringarna kommer att innebära vissa förändringar av hur MREL-kraven sätts. De nya MREL-kraven syftar till en mer enhetlig tillämpning inom EU. Som exempel kan nämnas vilka skulder som ska användas för att uppfylla kravet, inbegripet efterställda skulder, samt till vilken nivå kravet ska uppfyllas med kapitalbas och efterställda skulder. De nya reglerna ska vara införlivade i slutet av 2020. Det återstår att se vilka effekter tillämpningen av de nya reglerna får i praktiken men skillnader mellan medlemsstaterna i hur kraven är utformade och tillämpas kommer med stor sannolikhet att minska.

⁵⁴ Ibid.

8 Finansiella skyddsnet

8.1 Inledning

Finansiell tillsyn utgör den första skyddslinjen för att upprätthålla finansiell stabilitet. Den andra utgörs av kraven på att bankerna ska hålla tillräckligt med kapital, likviditet och nedskrivningsbara skulder. En tredje skyddslinje utgörs av vad som brukar benämnas finansiella skyddsnet. Finansiella skyddsnet kan beskrivas som finansieringsarrangemang som kan aktiveras när en bank hamnat i problem.¹ Finanspolitiken utgör tillsammans med centralbankernas roll som sista låneinstans² det yttersta finansiella skyddsnetet och är därmed en förutsättning för finansiell stabilitet.³ Stater har vid tidigare bankkriser tvingats använda skattemedel för att förhindra att systemviktiga banker går omkull och därmed undvika en än värre kris. Det har skapat en förväntan om att staten även framgent ska agera skyddsnet för bankerna; staten har fått ett implicit, finansiellt åtagande gentemot systemviktiga banker. I och med det regelverk för hantering av banker i kris som utvecklades efter den globala finanskrisen, har s.k. resolutionsfonder blivit en ytterligare del av skyddsnetet. Resolutionsfonderna ska byggas upp med förfinansierade avgifter som tas ut av bankerna. Därmed ska det finansiella ansvaret för banker i kris föras över från staten till banksektorn. Förutom resolutionsfonder och likviditetsstöd räknas insättningsgarantier till de finansiella skyddsneten.

Inrättandet av Resolutionsmekanismen innebär att en del av det finansiella skyddsnetet, Resolutionsfonden, är gemensamt för de deltagande medlemsstaterna. Bankunionens tredje del – ett gemen-

¹ Det finns ingen enhetlig definition av begreppet, se Schich (2009).

² Centralbankernas roll som sista låneinstans (eng. *Lender of Last Resort*) innebär att de kan tillföra likviditet till banker som är i akut behov av likviditet och inte kan tillgodose detta behov från andra källor (t.ex. andra banker via interbankmarknaden).

³ Se t.ex. Obstfeld (2013) och Schoenmaker (2015).

samt insättningsgarantisystem – är ännu inte på plats och dess politiska framtid är för närvarande oklar. Det finns två huvudskäl till varför bankunionen bör omfattas av ett gemensamt, finansiellt skyddsnät. För det första är det rimligt att beslut som fattas av gemensamma organ också finansieras gemensamt. I annat fall finns det en risk att beslut inte fullt ut tar hänsyn till effekterna för enskilda medlemsstaters finansiella situation. För det andra kan gemensam finansiering av resolution och eventuellt insättningsgaranti minska det skadliga sambandet mellan statens finanser och banksektorn.⁴

Detta kapitel jämför hur de finansiella skyddsnäten är utformade i Sverige respektive inom bankunionen. Utifrån denna jämförelse görs en bedömning av om och, i så fall, hur de finansiella skyddsnäten för svenska banker kan komma att påverkas av ett deltagande i bankunionen. Avsnitt 8.2 behandlar finansiering vid resolution: utformningen av den gemensamma Resolutionsfonden respektive den svenska resolutionsreserven (Resolutionsreserven). Avsnittet behandlar även utformningen av den säkerhetsmekanism som ska säkra att Resolutionsfonden har tillräckligt stor finansiell kapacitet. Avsnitt 8.3 jämför de möjligheter till likviditetsstöd centralbanker och stater kan banker, såväl utanför som i resolution. Avsnitt 8.4 behandlar, på ett principiellt plan, betydelsen av ett gemensamt insättningsgarantisystem för bankunionens funktionssätt. Eftersom det inte finns något färdigt regelverk för en gemensam insättningsgaranti att utgå från görs ingen jämförelse av förhållanden i Sverige och inom bankunionen. Däremot berörs frågan om vilken betydelse ett gemensamt insättningsgarantisystem (eller avsaknaden av ett sådant system) kan ha för svenska banker och, därmed, för ett eventuellt svenskt deltagande.

Avsnitt 9.2 redogör för potentiella effekter på svenska bankernas kostnader av ett deltagande i bankunionen när det gäller förhandsbidrag (avgifter) till Resolutionsfonden. Ett svenskt deltagande i bankunionen innebär att Sverige, i första hand bankerna (och deras kunder), kommer att dela finansieringsrisker med banker i andra deltagande medlemsstater. Effekterna av riskdelning och möjliga konsekvenser för Sveriges finansieringsåtagande behandlas i kapitel 12.

⁴ Detta samband förklaras i avsnitt 2.3.

8.2 Finansiering vid resolution

Genom att krishanteringsdirektivet infördes i svensk lag (2016) inrättades Resolutionsreserven. Riksgälden är ansvarig myndighet för Resolutionsreserven. Som en del av den gemensamma resolutionsmekanismen, inrättades Resolutionsfonden. Resolutionsfonden bygger på samma regelverk (krishanteringsdirektivet) som resolutionsfonder i medlemsstater som inte har euron som valuta, även om det finns vissa skillnader. Resolutionsfonden regleras i SRM-förordningen.⁵ Resolutionsfonden ersätter de nationella resolutionsfonderna i de deltagande medlemsstaterna.⁶ Resolutionsfonden ska, i likhet med nationella resolutionsfonder i medlemsstater som inte har euron som valuta, under en begränsad tid tillföra banken i resolution (eller ett broinstitut eller tillgångsförvaltningsbolag) finansiella medel för att banken ska bli bärkraftig igen eller säljas eller avvecklas under ordnade former. Från och med 2024 är Resolutionsfonden fullt ut ömsesidig. Därmed kommer finansieringsansvaret för en bank som är etablerad inom bankunionen och försatts i resolution inte bero på i vilken medlemsstat banken har sin verksamhet eftersom samtliga banker i bankunionen finansierar fonden.

Detta avsnitt redogör närmare för Resolutionsfondens utformning (8.2.1–8.2.4) samt jämför finansiering av resolution i Sverige och inom Resolutionsmekanismen (8.2.5). I avsnitt 8.2.6 görs en bedömning av konsekvenserna av ett deltagande i bankunionen jämfört med om Sverige står kvar utanför bankunionen vad gäller finansiering vid resolution.

8.2.1 Resolutionsfondens användningsområde

Resolutionsfonden får användas för att finansiera de utgifter som uppkommer när Resolutionsnämnden tillämpar resolutionsverktygen.⁷ Mer specifikt får Resolutionsfonden användas för att:

⁵ En mer utförlig beskrivning av regelverket för Resolutionsfonden finns i PM SRM.

⁶ Nationella resolutionsfonder finns kvar i några medlemsstater för vissa finansiella företag som inte står under ECB:s direkta tillsyn, t.ex. filialer till banker med säte utanför EES eller vissa investmentbolag.

⁷ Se avsnitt 6.4.3 och PM SRM för en beskrivning av resolutionsverktygen.

- Garantera tillgångar och skulder som banken i resolution (inklusive dess dotterbolag), ett broinstitut eller en tillgångsförvaltningsenhet har samt bevilja lån till dessa enheter.⁸
- Köpa tillgångar från banken i resolution.
- Lämna bidrag till (eller kapitalisera) ett broinstitut eller en tillgångsförvaltningsenhet.
- Betala kompensation till aktie- eller fordringsägare som har fått en lägre ersättning än de skulle ha fått om banken avvecklats enligt normala insolvensförfaranden (dvs. genom konkurs eller likvidation).⁹
- Kompensation för att vissa skulder (helt eller delvis) undantas när skuldnedskrivningsverktyget tillämpas.
- Utlåning till icke-deltagande medlemsstaters finansieringsarrangemang (resolutionsfonder).

Även en kombination av dessa användningsområden är möjlig. Eftersom möjligheterna att använda resolutionsfonder för förlustabsorbering eller återkapitalisering (se nedan) förutsätter att vissa strikta villkor är uppfyllda, är det sannolikt tillfälliga lån och garantier som i första hand blir aktuella. Påverkan på behållningen i Resolutionsfonden (liksom i Resolutionsreserven) varierar beroende på vilket eller vilka resolutionsverktyg som används. Om tillgångar förvärvas till ett värde som sedan sjunker uppstår en kostnad. Det samma gäller t.ex. vid kompensation till aktie- eller fordringsägare. Ett tillfälligt lån till en bank i resolution som sedan återbetalas, kommer sannolikt att ge upphov till en betydligt mindre belastning på Resolutionsfonden. Eftersom eventuella intäkter som uppstår när resolutionsåtgärder vidtas (t.ex. om aktier vidareförsäljs eller räntor på lån som ges som likviditetsstöd), kan nettokostnaderna för åtgärden bli mindre än bruttokostnaden.

⁸ Det innebär att Resolutionsfonden kan tillhandahålla likviditet till banken i resolution, alternativt garantera bankernas tillgångar så att den kan söka likviditetsstöd hos andra parter, exempelvis centralbanken (dvs. ECB för euroländerna) mot säkerhet.

⁹ På engelska benämns denna princip *No Creditor Worse Off*, NCWO.

Bidrag till förlustabsorbering och återkapitalisering vid skuldnedskrivning

Under vissa omständigheter kan strikt skuldnedskrivning (*bail-in*) vara olämplig och därför kan en eller flera av bankens fordringsägare behöva undantas – skyddas – från nedskrivning.¹⁰ Om vissa skulder undantas från skuldnedskrivning kommer det finnas förluster som måste bäras av någon annan part, i första hand icke-undantagna borgenärer i banken. Om det inte är möjligt att påföra dessa förluster får en resolutionsfond lämna bidrag till banken för att täcka förluster under förutsättning att skulderna inte kunnat överföras på andra fordringsägare (än de undantagna). Resolutionsfondens medel får, i detta fall, också användas för att återkapitalisera banken¹¹ genom att resolutionsmyndigheten beslutar att köpa aktier eller motsvarande instrument. För att det ska bli aktuellt att använda en resolutionsfond för att absorbera förluster eller för återkapitalisering på detta sätt, krävs att:

1. Aktieägare och innehavare av andra kapitalinstrument har bidragit med 8 procent av bankens sammanlagda skulder¹² och egna kapital genom nedskrivning eller konvertering samt att
2. bidraget inte överstiger 5 procent av bankens sammanlagda skulder och egna kapital.

Det är upp till Resolutionsnämnden att bedöma om medel ur Resolutionsfonden ska tas i anspråk; huvudregeln är dock att ytterligare skuldnedskrivning ska ske.¹³ I undantagsfall får ytterligare finansiering hämtas från alternativa finansieringskällor om i) femprocentgränsen uppnåtts och ii) alla oprioriterade skulder utan säkerhet (förutom kvalificerade insättningar) fullt ut skrivits ner eller konverterats. Om dessa villkor är uppfyllda får oförbrukade medel ur Resolutionsfonden användas.

¹⁰ Detta regleras i artikel 44 i krishanteringsdirektivet och i kommissionens delegerade förordning (EU) 2016/860. Reglerna är desamma för medlemsstater som inte deltar i bankunionen. Se vidare PM SRM.

¹¹ För att banken (åtminstone) ska uppfylla lagstadgade kapitalkrav efter resolutionsförfarandet avslutats.

¹² Detta gäller alla skulder som inte är undantagna som säkerställda obligationer och garanterade insättningar. Kravet på nedskrivning eller konvertering är således inte begränsat till de skulder som omfattas av MREL-krav.

¹³ Därtill ska bidrag från Resolutionsfonden som används för att återkapitalisera en bank prövas enligt statsstödsreglerna. Det kan innebära att kommissionen ställer krav på ytterligare skuldnedskrivning.

Kraven implicerar stora nedskrivningsbehov

Eftersom använda medel ur Resolutionsfonden inte får överstiga 5 procent av bankens sammanlagda skulder och egna kapital, innebär kravet på att bankens aktie- och fordringsägare ska bidra med 8 procent av samma bas, att bidraget från ägare och långivare i regel är större än bidraget från Resolutionsfonden. Värt att notera är också att nedskrivning och konvertering på 8 procent ska ske *vid tidpunkten för resolution*.¹⁴ Detta krav får betraktas som strikt eftersom det är troligt att banken innan den försatts i resolution har gjort förluster och därmed förbrukat hela eller en del av sitt kapital. Det innebär i praktiken att kravet på nedskrivning är större än 8 procent.¹⁵ MREL-kraven har kalibrerats för att möjliggöra förlustabsorbering och återkapitalisering utifrån (men inte enbart) historiska förluster. Historiska förluster i banker har i de flesta fall inte varit av den omfattningen att det kunde ha blivit aktuellt att använda Resolutionsfonden givet tröskelvärdena.¹⁶ I tidigare kriser, inklusive den globala finanskrisen, fanns heller inte något enhetligt regelverk för att hantera banker i kris. Regelverket för bankernas kapitaltäckning var heller inte lika utvecklat och strikt som det nuvarande. Det är troligt att det regelverk som infördes efter finanskrisen bidragit till att stärka bankernas motståndskraft och underlättat krishantering.

Sammanfattningsvis implicerar nedskrivningskravet på 8 procent ett stort nedskrivnings-/konverteringsbehov. Följaktligen är det troligt att Resolutionsfonden sällan kommer att användas för att absorbera förluster och återkapitalisering (se vidare avsnitt 12.4).

¹⁴ Enligt värderingen av skulderna (inkl. eget kapital) som görs enligt artikel 36 i krishanteringsdirektivet.

¹⁵ Riksgälden (2017) Tillämpning av minimikravet på nedskrivningsbara skulder.

¹⁶ För att vara livskraftig efter resolution bör bankens kapitaltäckning åtminstone uppgå till det lagstadgade kravet på 8–10 procent av riskvägda tillgångar. Det motsvarar för de flesta större banker cirka 4 procent av totala tillgångar. För att det ska bli aktuellt att använda Resolutionsfonden måste förlusterna därmed vara större än 4 procent av totala tillgångar (eller cirka 8–10 procent av riskvägda tillgångar). Under den globala finanskrisen uppgick förlusterna för globalt systemviktiga banker till 1–4,1 procent av totala tillgångar (2–9 procent av riskvägda tillgångar). Det förekom, emellertid, banker som gjorde betydligt större förluster. Se Independent Commission on Banking (2011) och FSB (2015) Historical losses and recapitalization needs. De genomsnittliga förlusterna för europeiska banker (med tillgångar >30 miljarder euro) under finans- och eurokrisen uppgick till 2,5 procent av totala tillgångar. Även i detta fall fanns det banker som gjorde betydligt större förluster. Se de Haan och Kakes (2018).

Alternativ beräkningsgrund för krav på nedskrivning¹⁷

Krishanteringsdirektivet tillåter en alternativ beräkningsgrund till 8 procent av totala skulder och eget kapital. Den alternativa beräkningsgrunden motsvarar 20 procent av bankens riskvägda tillgångar. Krishanteringsdirektivet anger inte om den ena beräkningsgrunden ska användas framför den andra. Den alternativa beräkningsgrunden kan bara användas om storleken på resolutionsfonden uppgår till minst 3 procent av garanterade insättningar.¹⁸ Av detta skäl har målnivån för Resolutionsreserven satts till 3 procent av garanterade insättningar.

8.2.2 Finansiering av Resolutionsfonden

Resolutionsfonden finansieras, i likhet med resolutionsfonder i medlemsstater utanför bankunionen, genom s.k. förhandsbidrag (i Sverige benämnd resolutionsavgift) som tas ut på samtliga banker i de deltagande medlemsstaterna.¹⁹ Medel ur fonden ska dock användas för resolutionsåtgärder för banker under Resolutionsnämndens direkta mandat.²⁰ Det är de nationella resolutionsmyndigheterna som ansvarar för att samla in bidragen. Om behållningen i Resolutionsfonden är mindre än två tredjedelar av målnivån ska nya förhandsbidrag tas ut till dess att målnivån är återställd inom sex år. Om Resolutionsfonden tömts helt (eller t.o.m. blir negativ) ska s.k. extraordinära efterhandsbidrag (i Sverige benämnd tilläggsavgift) samlas in. SRM-förordningen innehåller särskilda regler, som följer av krishanteringsdirektivet, för hur och i vilken takt de extraordinära bidragen ska tas ut.²¹

Resolutionsfonden kan även finansieras med s.k. alternativa finansieringskällor, exempelvis lån, förutsatt att Resolutionsfonden ingår avtal med offentliga institutioner, finansiella institut eller andra

¹⁷ För en närmare redogörelse för den alternativa beräkningsgrunden, se lagrådsremiss Genomförande av krishanteringsdirektivet (28 maj 2015), avsnitt 22.33.3, s. 585–591.

¹⁸ Om behållningen i fonden faller under 3 procent av garanterade insättningar, ska huvudregeln för nedskrivning och konvertering tillämpas. Därtill måste bankens balansomslutning understiga 900 miljarder euro på konsoliderad nivå.

¹⁹ Storleken på bidragen varierar mellan banker beroende på storlek och risk. Mindre betydande banker betalar betydligt lägre avgifter än betydande banker. Hur bidragen beräknas följer av gemensamma EU-regler. Se även avsnitt 9.2.3.

²⁰ Det kan finnas vissa skillnader mellan de banker som står under ECB:s direkta tillsyn och de banker som Resolutionsnämnden bedömer ska försättas i resolution. Resolutionsfonden kan även användas för resolutionsåtgärder som de nationella resolutionsmyndigheterna vidtar för mindre betydande banker. Det förutsätter ett godkännande av Resolutionsnämnden.

²¹ Se vidare PM SRM.

terdje parter (såsom ESM, se avsnitt 8.2.4). Finansiering från alternativa källor förutsätter att varken förhands- eller efterhandsbidrag finns tillgängliga eller täcker fondens utgifter i samband med att resolutionsåtgärder genomförs.

8.2.3 Resolutionsfondens uppbyggnad och målnivå

Detta avsnitt redovisar storleken på Resolutionsfonden och hur den successivt byggs upp för att vid utgången av 2023 nå sin målnivå och då bli fullt ut ömsesidig.

Storleken på Resolutionsfonden och dess målnivå

Resolutionsfonden ska vid utgången av 2023 uppgå till minst 1 procent av de garanterade insättningarna²² i samtliga banker i samtliga deltagande medlemsstater, vilket motsvarar cirka 60 miljarder euro (cirka 650 miljarder kronor).²³ Per den 1 juli 2019 var Resolutionsfondens behållning 33 miljarder euro (cirka 360 miljarder kronor).²⁴ Det är inte fastslaget hur Resolutionsfondens storlek ska utvecklas efter 2024. En rimlig utgångspunkt är att den utvecklas i takt med de garanterade insättningarna så att nivån på 1 procent upprätthålls men att det inte sker någon automatisk, årlig uppräknings. För att säkra att Resolutionsfonden har tillräckliga medel redan under uppbyggnadsfasen, har en särskild form av bryggfinansiering skapats. Bryggfinansieringen sker genom att Resolutionsnämnden sluter frivilliga avtal med de deltagande medlemsstaterna om nationella kreditlinor för att täcka temporära underskott i Resolutionsfonden (eng. *Loan Facility Agreements*, LFA). De krediter som eventuellt ges till Resolutionsfonden ska kompenseras genom avgifter från bankerna i den medlemsstat i vilken ett resolutionsfall uppstått.²⁵

²² Garanterade insättningar är de insättningar som omfattas av insättningsgaranti.

²³ Målnivån har hittills angivits till 55 miljarder euro. Till följd av tillväxten i de garanterade insättningarna sedan Resolutionsfonden började samla in bidrag från bankerna 2016 är cirka 60 miljarder euro en mer realistisk nivå.

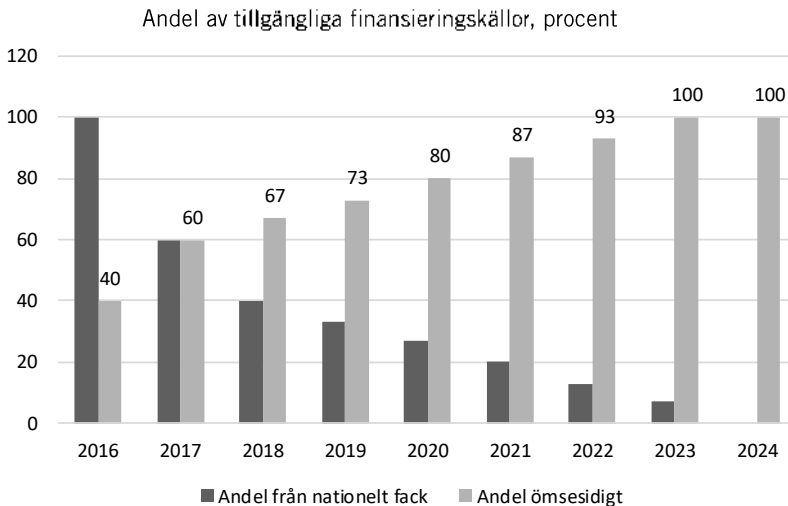
²⁴ Resolutionsnämnden (2019, 17 juli) SRF grows to €33 billion after latest round of transfers, pressmeddelande.

²⁵ Resolutionsnämnden har slutit avtal med samtliga 19 deltagande medlemsstater., se Resolutionsnämnden (2017, 8 februari) Banking Union – Single Resolution Board completes signature of Loan Facility Agreements with all 19 participating Member States, pressmeddelande.

Ökad grad av ömsesidighet

Infasningen till full ömsesidighet sker gradvis under en åttaårsperiod (räknat från 2016). Under infasningsperioden ska, enligt ett särskilt mellanstatligt avtal som ingåtts mellan alla EU-länder utom Kroatien, Storbritannien och Sverige²⁶, inbetalade medel årligen föras till nationella ”fack” (eng. *compartments*). Fackens storlek beror av hur stora bidrag som bankerna i respektive medlemsstat ska betala i enlighet med SRM-förordningen. Facken blir i ökande (progressiv) grad ömsesidiga. I slutet av uppbyggnadsfasen (dvs. vid utgången av 2023) kommer de nationella facken att upphöra och fonden blir då fullt ut ömsesidig. Figur 8.1 illustrerar detta.

Figur 8.1 Nationell och ömsesidig finansiering av resolutionskostnader via Resolutionsfonden 2016–2024



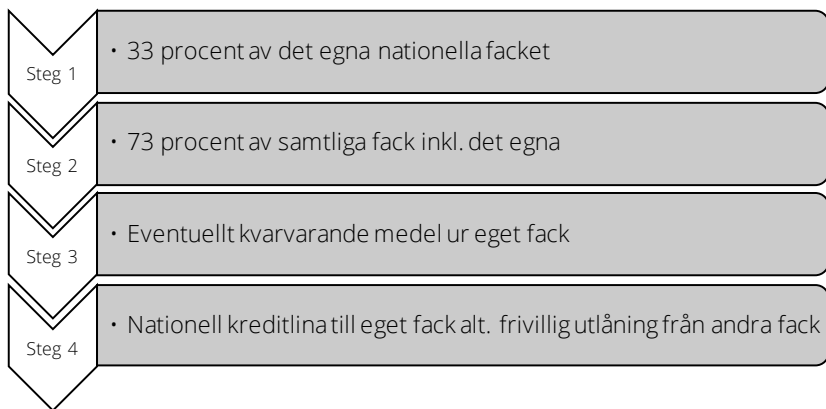
Källa: Resolutionsnämnden.

Den gradvisa ömsesidigheten innebär, enligt det mellanstatliga avtalet, att en deltagande medlemsstat (eller berörda medlemsstater vid gränsöverskridande bankkoncerner) som får kostnader i samband med resolution först måste använda medel från sitt eget fack innan de ömsesidiga medlen kan användas. Genom att medlemsstaterna i första

²⁶ Europeiska unionens råd (2014, 14 maj) Agreement on the Transfer and Mutualisation of Contributions to the Single Resolution Fund 8457/14. Se även PM SRM.

hand måste använda medel i de egna facken skapas incitament att reducera riskerna i den egna banksektorn. Figur 8.2 visar de olika stegen för hur resolutionskostnader ska finansieras med Resolutionsfondens medel 2019. I steg 1 måste först 33 procent av det egna, nationella facket användas. Om dessa medel är otillräckliga kan 73 procent av samtliga fack (inklusive det egna), dvs. den ömsesidiga delen, användas (steg 2). Skulle även dessa medel inte räcka till ska eventuellt kvarvarande medel i det egna facket användas (steg 3). Som en sista möjlighet kan medlemsstaten använda sin egna, nationella kreditlina (LFA) eller låna av andra medlemsstaters fack (steg 4).²⁷

Figur 8.2 Ordningsföljd för användning av Resolutionsfonden 2019



Källa: Resolutionsnämnden.

Tillgång till Resolutionsfonden för medlemsstater som inte har euron som valuta

En medlemsstat vars valuta inte är euron, men som genom ett nära samarbete är en deltagande medlemsstat, får använda medel ur Resolutionsfonden. En sådan medlemsstat måste betala in ett engångsbelopp motsvarande dess "beting" i förhållande till målnivån för Resolutionsfonden. Med andra ord ska ett lika stort belopp betalas

²⁷ Även under övergångsperioden ska Resolutionsfonden återställas till målnivån för det enskilda året genom bidrag (avgifter) från bankerna men delvis på ett annat sätt än efter 2023. Den deltagande medlemsstat (eller flera medlemsstater) som berörs av resolution ska föra medel till det nationella facket och alla medlemsstater ska föra medel till den del som är ömsesidig (om den ömsesidiga delen utnyttjats).

in som om medlemsstaten hade deltagit från början (dvs. när det mellanstatliga avtalet trädde i kraft).²⁸ Skulle ett nära samarbete avslutas har medlemsstaten rätt att få tillbaka de medel som betalats in till fonden (med avdrag för eventuella kostnader för resolution avseende en bank (eller en del av en bankkoncern) som har tillstånd i den medlemsstaten som avslutar ett nära samarbete. Återbetalningen av de (oförbrukade) medlen förutsätter att vissa särskilda villkor är uppfyllda.²⁹

8.2.4 En finansiell säkerhetsmekanism för Resolutionsfonden

Redan när beslutet om att inrätta en gemensam resolutionsmekanism fattades 2013 kom medlemsstaterna överens om att den gemensamma resolutionsfonden också behövde en gemensamt finansierad säkerhetsmekanism om den blev uttömd.³⁰ Under 2018 och 2019 har överenskommelser om säkerhetsmekanismens utformning gjorts.³¹ Säkerhetsmekanismen ska träda ikraft senast i slutet av 2023, dvs. när Resolutionsfonden nått sin målnivå och den är fullt ut ömsesidig. Mekanismen kan inrättas tidigare om den bedömning av riskreduktion inom bankunionen som ska göras 2020 visar på en positiv utveckling.³² Storleken på säkerhetsmekanismen ska motsvara storleken på Resolutionsfonden vid slutet av 2023 (dvs. cirka 60 miljarder euro). Säkerhetsmekanismen ska för euroländernas del tillhandahållas av ESM i form av en kreditlina till Resolutionsnämnden. Deltagande medlemsstater som inte har euron som valuta ska var och en tillhandahålla en parallell kreditlina till Resolutionsnämnden. Mekanismen kan användas för samma ändamål som Resolutionsfonden, dock kan vissa särskilda skyddsåtgärder blir aktuella när den används för likviditetsstöd.

²⁸ I samband med att ett nära samarbete inleds, ska ECB göra en noggrann genomgång av bankens tillgångar, en s.k. tillgångskvalitetsbedömning (se Förklaringsruta Tre ”hälsokontroller” för banker inom EU i avsnitt 3.5). Om bedömningen visar att en bank fallerat eller är nära att falla, ska kostnader för eventuella resolutionsåtgärder inte belasta Resolutionsfonden.

²⁹ Se vidare PM SRM.

³⁰ Europeiska unionens råd (2013, 18 december) Council agrees general approach on Single Resolution Mechanism 17602/13, pressmeddelande

³¹ Eurotoppmöte (2018, 29 juni) Statement, EURO 502/18.

³² Medlemsstaterna och berörda EU-organ ska under 2020 göra en bedömning om ett tidigare genomförande är möjligt, på basis av uppbyggnaden av MREL och i vilken omfattning bankerna lyckats minska sina nödlidande lån.

ESM:s kapital utökas inte med anledning av säkerhetsmekanismen. Det befintliga ESM-stödet för direktkapitalisering av banker kommer att avskaffas när säkerhetsmekanismen träder i kraft. Aktivering av säkerhetsmekanismen förutsätter att vissa villkor är uppfyllda.³³ Resolutionsnämnden ska återbetala lånebeloppet till ESM inom högst tre år, med en möjlighet till tre års förlängning. Återbetalningarna ska ske med de medel som Resolutionsfonden får in från banksektorn, vilket i praktiken främst kommer att handla om extraordinära efterhandsbidrag. Säkerhetsmekanismen ska således bestå av lån och vara offentligfinansiellt neutral på medellång sikt vilket innebär att ESM varken ska gå med vinst eller förlust över den 3–6-årsperiod som det tar för Resolutionsnämnden att genomföra återbetalningarna. En förutsättning är därmed att Resolutionsnämnden kan ta ut bidrag från bankerna under tidsperioden.

Säkerhetsmekanismen får endast utnyttjas som en sista utväg. Regelverket om bankresolution måste följas, därunder reglerna om skuldnedskrivning. Berörda medlemsstater måste ha respekterat sin skyldighet att överföra förhandsbidrag till Resolutionsnämnden. För att skydda ESM och deltagande medlemsstater som kreditgivare gäller bl.a. att de ska ha status som prioriterade fordringsägare.³⁴

Tillgång till säkerhetsmekanismen för medlemsstater som inte har euron som valuta

Medlemsstater som inte har euron som valuta ska kunna delta i säkerhetsmekanismen på *likvärdiga villkor*; identiska villkor är inte legalt möjligt eftersom bara euroländer kan vara medlemmar (och ägare) i ESM.³⁵ I ekonomiska termer innebär likvärdiga villkor att storleken på kreditlinorna från medlemsstater som inte har euron som valuta bestäms utifrån deras *pro rata* andel av insamlade bidrag

³³ Bl.a. i) Resolutionsfondens medel (som inte redan är in-tecknade för resolutionsfall) är förbrukade, ii) extraordinära efterhandsbidrag från bankerna är inte tillräckliga eller omedelbart tillgängliga och iii) Resolutionsnämnden kan inte ta upp lån från tredje part till rimliga villkor. Se vidare: www.consilium.europa.eu/media/39771/esmt-annexes.pdf

³⁴ För mekanismen gäller ett villkor om beständighet i det rättsliga ramverket för bankresolution (krishanteringsdirektivet). Det innebär att väsentliga regler, såsom skuldnedskrivning, inte får ändras. Om så skulle ske i framtiden är detta att betrakta som en väsentlig förändring av omständigheterna. En deltagande medlemsstat kan då påtala att en dylik förändring har skett; efter en process med prövning i EU-domstolen och av mekanismens styrande organ kan mekanismen avvecklas.

³⁵ Bara euroländer är medlemmar och ägare i ESM.

till Resolutionsfonden.³⁶ Samarbetet innebär, för Sveriges del, samma regler vad gäller utbetalningar, översyner, information och förmånsställning som gäller för ESM. Systemet kommer i finansiella termer att fungera lika för euroländer och deltagande medlemsstater som inte har euron som valuta. Anledningen till det är att finansieringen av resolutionsåtgärder sker genom Resolutionsfonden.³⁷

8.2.5 Jämförelse av resolutionsfinansiering i Sverige och i Resolutionsmekanismen

Resolutionsfondernas användningsområden, finansiering och andra villkor styrs, som nämns ovan, av gemensamma regler. Således finns inga avgörande skillnader mellan Sverige och Resolutionsmekanismen när det gäller finansiering vid resolution. Det finns, emellertid, några skillnader som är värda att lyfta fram i) fondernas målnivå, som inte är harmoniserade inom EU, ii) fondernas förvaltning, iii) tillgången till alternativa finansieringskällor och iv) möjligheterna att använda medel ur insättningsgarantifonden för att återkapitalisera en bank.

Utöver Resolutionsreserven finns i Sverige den s.k. Stabilitetsfonden.³⁸ Stabilitetsfonden är separat från Resolutionsreserven och ska användas för att finansiera förebyggande statligt stöd, exempelvis genom att ställa ut generella garantier till solida banker, och de s.k. statliga stabiliseringsverktygen (se avsnitt 6.4.3).³⁹ Tabell 8.1 ger en sammanfattande jämförelse mellan Resolutionsfonden och Resolutionsreserven.

³⁶ Fördelningen av euroländernas bidrag till Resolutionsfonden bestäms av en fördelningsnyckel baserad på hur euroländernas bidrag till ECB:s kapital beräknas.

³⁷ Se även avsnitt 10.4.3 och 12.6.

³⁸ Lagen (2015:1017) om förebyggande statligt stöd till kreditinstitut.

³⁹ Fram till den 1 februari 2016 finansierades de garantier och andra former av stöd som staten gav till kreditinstitut (banker) med medel från Stabilitetsfonden. När fonden infördes 2008 tillförde staten 15 miljarder kronor genom ett särskilt anslag. Stabilitetsfonden har en av riksdagen fastställd låneram som kan användas om medlen i fonden inte skulle räcka. Per den 31 december 2018 uppgick stabilitetsfondens tillgångar till 40 miljarder kronor. Se Riksgälden (2019) Årsredovisning 2018.

Tabell 8.1 Jämförelse mellan Resolutionsfonden och Resolutionsreserven

	Resolutionsfonden	Resolutionsreserven
Täckning	Samtliga banker m.fl. med tillstånd i bankunionen.	Samtliga banker m.fl. med tillstånd i Sverige.
Beräkningsgrund för förhandsbidrag	Storlek och risknivå. Risk relativt banker inom bankunionen.	Storlek och risknivå. Risk relativt banker i Sverige
Målnivå – storlek	1 procent av garanterade insättningar i de deltagande medlemsstaterna.	3 procent av garanterade insättningar i Sverige.
Målnivå – slutdatum	Årligen t.o.m. 2023.	Årligen, inget specificerat slutdatum (inbetalningar till dess att målnivån nås).
Konstruktion	Fond, investering i obligationer och högljvida medel med hög kreditvärdighet.	Konto i Riksgälden, del av statens kassaflöde.
Finansiell säkerhetsmekanism (<i>backstop</i>)	Kreditlina via ESM och deltagande medlemsstater som inte har euron som valuta.	200 miljarder kronor i garantiram och 100 miljarder kronor i låneram. Riksdagen beslutar årligen om ramarnas storlek.

Målnivå

Resolutionsreserven ska uppgå till 3 procent av garanterade insättningar i Sverige.⁴⁰ Resolutionsfondens avgiftsuttag, i enlighet med krishanteringsdirektivets minimikrav, upphör vid motsvarande 1 procent av de samlade garanterade insättningarna i de deltagande medlemsstaterna. Riksdagen har inte bestämt något slutdatum för när målnivån för Resolutionsreserven ska vara nådd (utöver minimikravet i krishanteringsdirektivet). Resolutionsfondens målnivå på 1 procent av garanterade insättningar i bankunionen ska uppnås vid utgången av 2023; målnivån förväntas då motsvara cirka 60 miljarder euro.⁴¹ De avgifter som bankerna betalat till Resolutionsreserven uppgick den 31 december 2018 till 37,8 miljarder kronor.⁴² Det motsvarar cirka 1,7 procent av de sammanlagda, garanterade insättningarna i Sverige.

Det är värt att understryka att även om Resolutionsfonden är nominellt betydligt större än Resolutionsreserven, ska den täcka

⁴⁰ Proposition 2015/16:5.

⁴¹ Om målnivån inte nåts vid utgången av 2023 måste bankerna fortsätta betala in till Resolutionsfonden till dess att målnivån är nådd. Artikel 69.4 i SRM-förordningen.

⁴² Riksgälden (2019) Årsredovisning 2018.

eventuella resolutionskostnader för ett större antal banker. I det avseendet är täckningsgraden för Resolutionsreserven högre än för Resolutionsfonden. Varken Resolutionsfonden eller Resolutionsreserven är dock tillräckligt stor för att kunna användas för återkapitalisering om flera, större systemviktiga banker fallerar samtidigt. Tabell 8.2 visar ett räkneexempel på hur stora kostnaderna kan bli för återkapitalisering av de tre största bankerna i ett antal deltagande medlemsstater och Sverige. De tre svenska storbankerna har ett eget kapital – ett grovt mått på återkapitaliseringsbehovet – på i genomsnitt cirka 12 miljarder euro (cirka 130 miljarder kronor). Det är ett betydligt större belopp än storleken på Resolutionsreserven. Som framgår av tabellen är den potentiella kostnaden för återkapitalisering av franska, tyska och spanska banker betydande.

Tabell 8.2 Uppskattning av kostnader för återkapitalisering av de tre största bankerna i deltagande medlemsstater och Sverige 2018

Land	Kostnad för återkapitalisering ¹ (mdr euro)	Kostnad för återkapitalisering (procent av nationell BNP)
Finland (Nordea)	26,7	11,9 ²
Frankrike	229,0	9,7
Grekland	8,6	4,7
Irland	10,8	3,4
Italien	82,7	4,7
Spanien	115,7	9,6
Sverige	35,5	7,8
Tyskland	111,8	3,3

Anm. ¹ Återkapitaliseringsbeloppet är 4,5 procent av totala tillgångar. ² BNP för Finland avser 2017.

Källa: The Banker Top 1000 World Banks 2018 (tillgångar), Eurostat (BNP och växelkurs USD/EUR) och egna beräkningar.

Detta sätt att relatera en resolutionsfonds storlek till kostnaderna för återkapitalisering av banker som redan har försatts i resolution, ger dock en missvisande bild av den *förväntade* kostnaden för återkapitalisering. För det första beaktar beräkningarna inte sannolikheten att en bank ska falla (eller vara nära att göra det), vilken påverkas på förlusternas storlek och bankernas kapitaltäckning. Beräkningarna beaktar, för det andra, heller inte hur mycket nedskrivningsbara skulder bankerna har. För det tredje beaktas inte

kravet på att 8 procent av bankens skulder och egna kapital måste skrivas ned innan det kan bli aktuellt att använda fonden för förlust-absorbering eller återkapitalisering. Därtill kan en resolutionsfond bara användas upp till 5 procent av totala skulder och eget kapital.⁴³ Det finns beräkningar av Resolutionsfondens tillräcklighet i olika krisscenarier där beräkningarna försöker beakta samtliga dessa faktorer. Beräkningarna uppskattar att Resolutionsfonden är tillräcklig även vid en mycket allvarlig systemkris men det förutsätter sannolikt att den finansiella säkerhetsmekanismen aktiveras.⁴⁴ Sammanfattningsvis är det således svårt att jämföra målnivåerna mellan Resolutionsfonden och Resolutionsreserven utan att beakta riskerna i bankerna och hur stora interna buffertar bankerna har.

Tillgång till alternativ finansiering

Om Resolutionsreserven inte räcker till för att finansiera stöd, kompensation eller andra åtgärder som möjliggörs av resolutionslagen, kan ytterligare medel tillföras (även om det finns tillgångar i reserven) för att täcka tillfälliga underskott genom upplåning av Riksgälden.⁴⁵ Reservens låneram uppgår enligt gällande riksdagsbeslut till 100 miljarder kronor. Det finns även en garantiram kopplad till Resolutionsreserven. Garantiramen kan användas om banker i resolution initialt behöver stöd för sin finansiering (likviditetsstöd).⁴⁶ Garantier kan ges till banken själv eller till Riksbanken, som sedan tillhandahåller likviditet. Garantiramen uppgår enligt gällande riksdagsbeslut till 200 miljarder kronor. För ytterligare finansiering krävs riksdagens godkännande.⁴⁷ Därtill ska ytterligare finansiering prövas enligt statsstödsreglerna.

Den finansiella säkerhetsmekanism som kommer att kopplas till Resolutionsfonden senast fr.o.m. 2024, ger Resolutionsnämnden tillgång till alternativ finansiering i form av de lån som ges via ESM respektive eventuella parallella kreditlinor från deltagande medlems-

⁴³ Det är inte rimligt att bygga upp ett finansieringsarrangemang som ska täcka alla tänkbara kostnader. Medel som avsätts i t.ex. en resolutionsfond har en alternativ användning, vilket gör att ett "maximalt" finansieringsarrangemang inte är samhällsekonomiskt optimalt. Ett för generöst skyddsnet kan också leda till att bankerna och deras aktie- och fordringsägare får minskade incitament att begränsa risktagandet.

⁴⁴ De Groen och Gros (2015); Benczur m.fl. (2017); Europeiska kommissionen (2018).

⁴⁵ 27 kap. 7 § lagen (2015:1016) om resolution.

⁴⁶ Se vidare avsnitt 8.3.

⁴⁷ 27 kap. 6 § lagen (2015:1016) om resolution.

stater som inte har euron som valuta. Sammanlagt uppskattas den finansiella säkerhetsmekanismen, som nämns ovan, uppgå till cirka 60 miljarder euro.

Förvaltning av fondens medel

Resolutionsreserven är ett räntebärande konto i Riksgälden. När avgifterna från bankerna betalas in till kontot går de samtidigt in i statens samlade kassaflöde, i likhet med andra inbetalningar till staten.⁴⁸ När Resolutionsreserven används görs en utbetalning från kontot och pengar går samtidigt ut ur statens budget. När avgifterna betalas in förstärker de budgetsaldot, vilket minskar statens lånebehov och statsskulden.⁴⁹ När utbetalningar görs ökar lånebehovet och statsskulden. Resolutionsreservens konstruktion följer de allmänna principer som tillämpas för statens budget.⁵⁰ Ett motiv till att låta inbetalningar minska statsskulden i stället för att öronmärkas och fonderas är att uppnå en så kostnadseffektiv förvaltning av statsskulden vid varje given tidpunkt.

Till skillnad från Resolutionsreserven är Resolutionsfonden en fond i egentlig mening med medel som investeras i tillgångar som kan avyttras. Fondens medel ska investeras i obligationer som utfärdas av medlemsstater eller mellanstatliga organisationer eller i höglikvida medel med hög kreditvärdighet (t.ex. i centralbanker).⁵¹ Fondens investeringsstrategi ska vara försiktig.⁵² Såväl Resolutionsreserven som Resolutionsfonden får ta emot och behålla medel, inklusive finansiella tillgångar, som uppkommit i samband med resolution (t.ex. ränteinkomster från garantier eller aktier som mottagits vid kapitalinjektioner).⁵³ Dessa medel får i båda fallen tillgodoräknas i förhållande till målnivån.

⁴⁸ Inkomsterna från resolutionsavgiften redovisas mot en s.k. inkomstitel (9833) på statens budget.

⁴⁹ Avsnitt 12.5 uppskattar effekterna på statens lånebehov och statsskulden vid ett eventuellt svenskt deltagande i bankunionen.

⁵⁰ Enligt 3 kap. 3 § i budgetlagen (2011:23) ska regeringens förslag till statens budget omfatta alla inkomster och utgifter samt andra betalningar som påverkar statens lånebehov.

⁵¹ Artikel 75.3 i SRM-förordningen.

⁵² Det är kommissionen som fastställer riktlinjerna för hur Resolutionsfonden ska förvaltas och kriterier för investeringsstrategin.

⁵³ Regeringens proposition 2015/16:5 Genomförandet av krishanteringsdirektivet respektive artikel 75.2 i SRM-förordningen.

Användning av insättningsgarantifonden i resolution

Användningen av insättningsgarantifonder inom EU styrs av den nationell lagstiftningen. SRM-förordningen innehåller regler för hur insättningsgarantin ska användas i resolution.⁵⁴ Reglerna avser primärt den roll insättningsgarantisystemen i de deltagande medlemsstaterna har när det gäller att träda in i stället för de garanterade insättningarna i en bank i resolution.⁵⁵ I Sverige kan insättningsgarantifonden tillskjuta medel för att återkapitalisera en bank i resolution eller ett broinstitut.⁵⁶ SRM-förordningen innehåller ingen motsvarande bestämmelse. Det är därför oklart om och hur den svenska insättningsgarantin kan användas för att återkapitalisera en bank i resolution.

8.2.6 Bedömda konsekvenser

Regelverket för finansiering vid resolution är detsamma för EU:s medlemsstater, oavsett deltagande i bankunionen. Det innebär att det inte finns några avgörande skillnader mellan Resolutionsfonden och Resolutionsreserven när det gäller de ändamål som får finansieras eller vilka finansieringskällor som kan bidra. Utgångspunkten är också att användning av fondmedel ska ske endast i undantagsfall och under en begränsad tid. Likväl finns det ett antal skillnader när det gäller hur finansiering vid resolution är utformad i Sverige respektive inom Resolutionsmekanismen. Nedan görs en bedömning av hur dessa skillnader kan påverka förutsättningarna för att upprätthålla finansiell stabilitet i Sverige vid ett svenskt deltagande i bankunionen jämfört med att stå kvar utanför.

⁵⁴ Artikel 79 i SRM-förordningen.

⁵⁵ Om ett en bank hamnar i resolution ska insättarnas insättningar (upp till en viss nivå, i Sverige 950 000 kronor) grantanteras. Det innebär att de garanterade insättningarna inte kan skrivas ner eller konverteras när skuldnedskrivningsverktyget används. I stället är det insättningsgarantin som ska svara för de förluster som garanterade insättare hade fått bära om de inte hade funnits någon insättningsgaranti.

⁵⁶ 7 a–c § lagen (1995:1571) om insättningsgaranti.

Skillnader i fondstorlek

Ett deltagande i bankunionen innebär att den potentiella kapaciteten för förlustabsorbering eller återkapitalisering av större, systemviktiga svenska banker ökar påtagligt. Det ger, under förutsättning att Resolutionsfonden inte är hårt ansträngd, bättre förutsättningar för en effektiv krishantering. Eftersom Resolutionsfonden är ömsesidig innebär ett deltagande i bankunionen att svenska banker bidrar med sin *pro rata* andel av skillnaden mellan målnivån och behållningen i Resolutionsfonden. Det innebär att i händelse av att medel ur fonden behöver tillföras en svensk bank i resolution, behöver svenska banker inte påföras lika stora förhandsbidrag som de (i en motsvarande situation) påförs om Sverige står kvar utanför bankunionen. I tider av finansiell instabilitet kan det vara värdefullt att bankerna, vars återbetalningsförmåga kan vara hårt ansträngd, inte påförs för höga avgifter.⁵⁷

Värdet av att få tillgång till en större resolutionsfond beror på hur hårt ansträngd fonden är. Uppskattningar indikerar att Resolutionsfonden i kombination med den finansiella säkerhetsmekanismen är tillräcklig även vid en mycket allvarlig systemkris. Icke desto mindre kan det uppstå en mycket exceptionell situation med en bank-systemkris som drabbar brett inom bankunionen där tillgången till Resolutionsfonden kan komma att ransoneras.⁵⁸ I en sådan (osannolik) situation kan det finansiella skyddsnetet vara större utanför bankunionen. Det beror på att de låne- och garantiramar som är kopplade till Resolutionsreserven då kan aktiveras. Det förutsätter att den svenska statens upplåningskapacitet är fortsatt god. Utnyttjande av Resolutionsreserven och eventuellt låne- och garantiramarna medför dock att det enbart är svenska banker som svarar för att återställa målnivån i Resolutionsreserven och för de kostnader som uppstår när låne- eller garantiramen används.

⁵⁷ På motsvarande sätt måste svenska banker, vid ett deltagande, betala bidrag till Resolutionsfonden om dess målnivå underskrids till följd av resolutionsfall i andra deltagande medlemsstater (se vidare avsnitt 12.4).

⁵⁸ Se vidare avsnitt 12.4.1

Konto eller fond?

En skillnad mellan de båda resolutionsfonderna är att Resolutionsfonden är en fond i egentlig mening medan Resolutionsreserven är ett konto i Riksgälden. Det finns för- och nackdelar med båda arrangemangen. Förutom att Resolutionsreserven är utformad i enlighet med hur statliga garantier generellt finansieras och redovisas i Sverige, innebär dess konstruktion att statens medel inte låses in för någon specifik användning. Fördelen med en fond är att den kan skapa säkerhet om att medel finns omedelbart tillgängliga och minska risken för att inbetalade avgifter används för andra ändamål än att skapa upplåningsutrymme i händelse av en bankkras. En fond kan i det avseendet ses som ett sätt att minska samberoendet mellan statens finanser och banksystemet i en bankkras. Det kan dock ifrågasättas om valet av finansieringsarrangemang är det bästa sättet att minska samberoendet; finansieringsarrangemangets storlek och grad av ömsesidighet torde vara av större betydelse.⁵⁹ Därutöver bör medlemsstaters statsfinansiella problem i första hand hanteras via finanspolitiken.⁶⁰ Det faktum att ett deltagande i bankunionen innebär att de förhandsbidrag (avgifter) som svenska banker betalar in förvaltas i en fond i stället för på ett konto i Riksgälden bör, sammantaget, inte ha någon större betydelse för möjligheterna att hantera svenska banker i kris.

Flexibilitet i regeltillämpning

Krishanteringsdirektivets regler har i vissa fall införts i svensk rätt i syfte att skapa flexibilitet i Riksgäldens hantering av svenska banker i kris. I vissa avseenden kommer denna flexibilitet att minska vid ett svenskt deltagande i bankunionen. Ett deltagande kommer sannolikt innebära begränsningar i möjligheterna att använda insättningsgaranti i resolution på grund av det sätt Sverige genomfört krishanteringsdirektivet i dessa delar. Det är dock svårt att bedöma betydelsen av detta. Därtill kommer den alternativa beräkningsgrunden för skuldnedskrivning inte tillämpas av Resolutionsnämnden. Den praktiska betydelsen av den alternativa beräkningsgrunden inte kan användas får, av ett antal skäl,

⁵⁹ SOU 2013:6 Att förebygga och hantera finansiella kriser.

⁶⁰ En fond som enbart köper svenska statspapper som sedan säljs när fondmedlen behöver tas i anspråk skiljer sig inte på något avgörande sätt från om staten (Riksgälden) emitterar i övrigt likvärdiga statspapper för att finansiera resolutionsåtgärder.

bedömas vara begränsad. För det första krävs, som påpekas ovan, mycket stora förluster för att MREL-kraven inte ska vara tillräckliga för att absorbera förluster eller återkapitalisering. För det andra ska MREL-kraven, enligt nu gällande regelverk, för svenska banker uppfyllas (fr.o.m. 2022) fullt ut med efterställda skulder. Kravet på full efterställdhet gör det osannolikt att sådana skulder undantas från nedskrivning eller konvertering, vilket är ett krav för att kunna använda Resolutionsreserven. För det tredje är Riksgäldens MREL-krav inte kalibrerade utifrån att Resolutionsreserven per automatik kan användas för förlustabsorbering eller konvertering. Som regel är MREL-kraven lägre än kravet på nedskrivning på 8 procent av totala skulder och eget kapital (eller 20 procent av riksvägda tillgångar).⁶¹

8.3 Likviditetsstödjande åtgärder

Under finanskrisen vidtog centralbanker runtom i världen, inklusive Riksbanken och ECB, omfattande åtgärder för att tillföra likviditet till det finansiella systemet. Även statliga stödåtgärder vidtogs, främst genom att garantera bankernas finansiering på längre löptider. De likviditetsstödjande åtgärder som centralbanker och stater kan vidta kompletterar varandra och har stor betydelse före en effektiv krishantering av banker. Inrättandet av bankunionen påverkar inte centralbankernas – vare sig ECB:s eller de nationella centralbankernas – möjligheter att ge likviditetsstöd. Den direkta påverkan som finns gäller lån och garantier till banker i form av förebyggande statligt stöd respektive likviditetsstöd via Resolutionsfonden.

Detta avsnitt jämför förutsättningarna för likviditetsstödjande åtgärder i Sverige och inom bankunionen. Det gäller både utanför resolution (8.3.1) och i resolution (8.3.2). De former för likviditetsstöd som berörs är centralbankernas likviditetsstödjande åtgärder (både generella och i form av nödkrediter), statliga garantier samt likviditetsstöd som finansieras av resolutionsfonder. I avsnitt 8.3.3 görs en bedömning av potentiella konsekvenser av att delta i bankunionen respektive att stå kvar utanför när det gäller förutsättningarna för likviditetsstöd.

⁶¹ Det s.k. bankpaketet innebär att det kommer ställas minimikrav på efterställdhet, vilket sannolikt minskar skillnaderna mellan svenska banker och andra banker inom EU i det avseendet. Nya Basel-regler kommer att innebära att ett golv sätts för hur låga riskvikterna kan vara. De nya reglerna tillsammans med Eba:s reviderade riktlinjer för bankernas interna modeller gör att skillnaden mellan de båda beräkningsgrunderna minskar (dvs. skillnaden mellan riskvägda och totala tillgångar minskar).

8.3.1 Likviditetsstöd utanför resolution

Likviditetsstödjande åtgärder utanför resolution inbegriper dels centralbankernas generella likviditetsstödjande åtgärder, vilka vidtas i penningpolitiskt syfte, dels möjligheterna att, under särskilda villkor, ge enskilda banker (eller vissa andra finansiella företag) nödkrediter. Därtill kan statliga garantier användas för att garantera bankernas tillgång till marknadsfinansiering. Inom euroområdet är det ECB som ansvarar för de generella likviditetsstödjande åtgärderna medan de nationella centralbankerna ansvarar för att ge nödkrediter. I Sverige har Riksbanken motsvarande uppgifter. I Sverige har Riksgälden ansvaret för att tillämpa stödlagen, vilken möjliggör statliga garantier som en del av förebyggande statligt stöd.

Generella likviditetsstödjande åtgärder från centralbanken

Generella likviditetsstärkande åtgärder underlättar för banker att låna i centralbanken. Sådana åtgärder kan vidtas i en situation när det är ont om likviditet i banksystemet. Dessa åtgärder vidtas i penningpolitiskt syfte.⁶² Likviditetsstöd som ges i penningpolitiskt syfte har ofta även effekter på den finansiella stabiliteten. I realiteten kan effekterna på finansiell stabilitet vara väl så stora, och önskade, som de penningpolitiska effekterna. Generella likviditetsstödjande åtgärder kan exempelvis utgöras av lån på längre löptider än normalt, lån i annan valuta eller att centralbanken accepterar andra säkerheter än den gör i de reguljära penningpolitiska operationerna. Eftersom de generella likviditetsstödjande åtgärderna görs i penningpolitiskt syfte omfattas de av centralbankernas penningpolitiska oberoende. Även om det kan finnas vissa skillnader i regelverket för hur Riksbanken respektive ECB väljer att utforma dessa åtgärder, finns det således inga direkta konsekvenser av ett eventuellt svenskt deltagande i bankunionen.

⁶² Likviditetsstöd som ges i penningpolitiskt syfte utgör inte statsstöd. Se punkt 62 i Europeiska kommissionen (2013, 30 juli) Bankmeddelandet 2013/C 216/1.

Swapavtal

Under normala omständigheter kommer en bank som är i behov av utländsk valuta (för att fullgöra en betalning i den valutan) att vända sig till de internationella valutamarknaderna. Om dessa marknader inte fungerar eller om kostnaderna för att få tag i utländsk valuta blir mycket höga kan bankerna komma att vända sig till centralbanken.⁶³ Centralbanken kan då välja att tillhandahålla utländsk valuta via valutareserven. För att underlätta tillgången till utländsk valuta, kan centralbanker upprätta s.k. swapavtal⁶⁴ (benämns även swapplinor) mellan sig. Ett swapavtal garanterar inte tillgång till utländsk valuta utan centralbankerna fattar särskilda beslut om att tillhandahålla valutan vid varje enskilt tillfälle. Efter den globala finanskrisen ingick Riksbanken swapavtal med ett antal centralbanker, bl.a. ECB. I likhet med de penningpolitiskt motiverade likviditetsstöden, ligger ECB:s möjligheter att erbjuda andra länders centralbanker swapavtal utanför bankunionens regelverk. Ett svenskt deltagande i bankunionen ändrar därför inte i det avseendet Riksbankens möjligheter att ingå swapavtal med ECB. Det kan dock finans en indirekt effekt av ett deltagande. Det är inte självklart att en centralbank i ett litet valutaområde, som Sverige är ett exempel på, kan ingå swapavtal med centralbanker i större valutaområden. Ett deltagande innebär att större svenska banker hamnar under ECB:s direkta tillsyn men kan också ses som en signal om att Sverige är berett att ta ett gemensamt ansvar för finansiell stabilitet inom bankunionen. Det kan i viss utsträckning komma att underlätta för Riksbanken att dra på swapavtal med ECB framöver.

Nödkrediter

En centralbank kan, om synnerliga skäl föreligger, ge likviditetsstöd till enskilda banker på särskilda villkor, i form av nödkrediter (eng. *Emergency Liquidity Assistance*, Ela).⁶⁵ Syftet med ett sådant likvidi-

⁶³ Bankerna måste dock lämna säkerheter till centralbanken.

⁶⁴ Ett swapavtal om valuta är en överenskommelse om att köpa respektive sälja en valuta till dagens kurs för att sedan sälja respektive köpa tillbaka samma valuta vid ett bestämt tillfälle i framtiden till en på förhand bestämd kurs.

⁶⁵ Särskilda villkor kan exempelvis innebära att centralbanken accepterar andra säkerheter (med lägre kreditvärdighet) än de som är gångbara vid övrig utlåning.

tetsstöd är att förhindra att en bank tvingas ställa in sina betalningar och att de effekter en sådan händelse kan ge upphov till sprids i hela systemet.⁶⁶ En förutsättning för att nödkrediter ska beviljas är att bl.a. banken är solid.⁶⁷ Motsvarande krav ställs även inom unionsrätten som en del av förbudet mot s.k. monetär finansiering.⁶⁸ Europeiska banker mottog nödkrediter i stor omfattning under finans- och eurokrisen. Inte heller centralbankernas möjligheter att ge nödkrediter omfattas av bankunionens regelverk. Det finns dock anledning att närmare redovisa regelverk och policyer vad gäller Riksbankens respektive ECB:s möjligheter att ge nödkrediter. Detta eftersom det finns en gränsszon mellan nödkrediter och andra likviditetsstöd till banker i kris.

Riksbanken

Riksbanken kan ge likviditetsstöd till enskilda banker på särskilda villkor.⁶⁹ Särskilda villkor kan exempelvis innebära att Riksbanken accepterar andra säkerheter än de som är gångbara när en bank använder sig av Riksbankens s.k. stående likviditetsfaciliteter.⁷⁰ Riksbanken kan ge likviditetsstöd både i form av krediter (lån) och garantier. Banker som står under Finansinspektionens tillsyn kan få sådant stöd om det finns synnerliga skäl. Ett synnerligt skäl är om en bank bedöms vara systemviktig i den situation som för tillfället råder. För att beviljas likviditetsstöd måste banken vara solid. Riksbanken bedömer från fall till fall om villkoren för likviditetstöd till en enskild bank är uppfyllda eller inte. Likviditetsstöd i form av

⁶⁶ Honohan (2017).

⁶⁷ Ofta används begreppet solvens när det gäller villkor i samband med att en centralbank (eller en statlig myndighet) prövar om förutsättningarna för likviditetsstöd är uppfyllda. I strikt mening är en insolvent bank en bank med likviditetsproblem. Därför används begreppet solid här och i de efterföljande avsnitten. En solid bank har en positiv finansiell nettoställning.

⁶⁸ Förbudet mot monetär finansiering regleras i artikel 123 i EUF-fördraget. Förbudet innebär att vare sig ECB eller någon annan centralbank inom ECBS, inklusive Riksbanken, får träda in och finansiera utgifter som tillkommer staten (statsbudgeten). Med stöd i denna princip, betraktar ECB likviditetsstöd till en icke-solid bank som en statlig uppgift. Därmed skulle stöd från en centralbank träda in och ersätta det statliga ansvaret.

⁶⁹ 6 kap. 8 § i lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank.

⁷⁰ De stående faciliteterna används av Riksbanken för att styra dagslåneräntan och hantera de penningpolitiska motparternas likviditet. Vid tillfälliga obalanser på marknaden för likviditetsutjämning över natten kan de stående faciliteterna utnyttjas av de deltagare i betalningssystemet RIX som har tillträde till dem. De stående faciliteterna är inte avsedda att utnyttjas regelbundet, åtminstone inte till något betydande belopp. Se vidare Riksbanken (2018) Riksbankens penningpolitiska styrsystem – övergripande beskrivning.

nödkrediter från Riksbanken måste även prövas mot statsstödsreglerna⁷¹ och förbudet mot monetär finansiering.

ECB och nationella centralbanker

Inom euroområdet är det de nationella centralbankerna som ger nödkrediter.⁷² Det innebär att eventuella kostnader som uppstår till följd av att nödkrediter ges belastar den nationella centralbankens resultat- och balansräkning (eller en tredje part som garanterat nödkrediterna). Om nödkrediterna överstiger 500 miljoner euro måste den nationella centralbanken på förhand informera ECB:s direktion. Det finns även ett antal andra restriktioner för de nationella centralbankernas möjligheter att ge nödkrediter. Om ECB-rådet bedömer att nödkrediterna strider mot ECB:s mål och uppgifter (t.ex. förbudet mot monetär finansiering) kan ECB-rådet förbjuda den nationella centralbanken att ge nödkrediter. ECB-rådet kan också invända mot nödkrediter som sträcker sig över tolv månader.

Statliga garantier

För att avhjälpa en allvarlig ekonomisk störning och bevara finansiell stabilitet kan nationella myndigheter ge tillfälliga garantier till solida banker i form av förebyggande statligt stöd (se avsnitt 6.2.2). Sådana garantier är, enligt krishanteringsdirektivet, ett (extraordinärt) statligt stöd som inte ska föranleda att den mottagande banken ska anses ha fallerat eller vara nära att göra det. Möjligheterna att bevilja garantier till solida banker är i princip desamma inom som utanför bankunionen. I Sverige regleras formerna för förebyggande statligt stöd i lagen om förebyggande statligt stöd till kreditinstitut (stödlagen) och finansieras av Stabilitetsfonden. Enligt stödlagen kan garantier ställas ut för nya skuldförbindelser som banken emitterar. Garantier kan också ställas ut till förmån för Riksbanken när denna ger

⁷¹ Dessa villkor anges i paragraf 62 i kommissionens s.k. bankmeddelande: Europeiska kommissionen (2013, 30 juli) Bankmeddelandet 2013/C 216/1.

⁷² ECB (2017, 17 maj) Agreement on emergency liquidity assistance. Riksbanken lyder inte under ECB:s Ela-avtal och det förändras inte förändras vid ett eventuellt deltagande i bankunionen.

likviditetsstöd till en bank. Förebyggande statligt stöd ska, oavsett typ av stöd, prövas enligt statsstödsreglerna.⁷³

8.3.2 Likviditetsstöd till en bank i resolution

En bank som försatts i resolution kommer sannolikt vara i behov av att säkra sin finansiering, framför allt under de närmaste dagarna efter att resolutionsförfarandet inletts. Bankens interna likviditetsbuffertar är då sannolikt tömda och den kan ha svårt att få marknadsfinansiering.⁷⁴ Om banken i resolution inte kan klara sin finansiering riskerar resolutionsförfarandet att försvåras och leda till att kritiska funktioner därmed går förlorade. Likviditetsbrist kan också leda till att resolutionsmyndigheten nödgas att sälja av tillgångar för snabbt för att säkerställa finansiering.⁷⁵ FSB har tagit fram principer för hur likviditetsbehovet för globalt systemviktiga banker (s.k. G-SIBs) ska tillgodoses i händelse av resolution. Enligt dessa principer ska respektive land ha en offentligfinansiell säkerhetsmekanism för att tillgodose temporära behov av likviditet i händelse av resolution.⁷⁶ En sådan mekanism kan vara resolutionsfonden, insättningsgarantifonden, centralbanken eller statens generella upplåning. Stödet ska inte ges under längre tid och åtföljas av villkor som inte skapar incitament för bankerna att missköta sin likviditetshantering.

Nödkrediter

Centralbanken kan besluta om nödkrediter också till en bank i resolution; en bank i resolution måste uppfylla samma krav som en bank utanför resolution. En bank i resolution kan även ha tillgång till likviditet genom centralbankens ordinarie likviditetsfaciliteter, förutsatt att villkoren är uppfyllda. Givet att förbudet mot monetär

⁷³ Även när en centralbank ger likviditetsstöd mot statlig garanti får förbudet mot monetär finansiering respekteras.

⁷⁴ Enligt artikel 10.3 i krishanteringsdirektivet och artikel 8.6–7 i SRM-förordningen ska bankernas resolutionsplaner innehålla en uppskattning av bankens likviditetsbehov i händelse av resolution. Resolutionsplanerna får planera för likviditetsstöd från resolutionsfonden men inte från centralbanken. Planerna ska även innehålla en uppskattning av vilka säkerheter banken i en sådan situation ska kunna använda för att låna i centralbanken.

⁷⁵ För en diskussion om detta, se Hellwig (2018).

⁷⁶ FSB (2016).

finansiering och statsstödsreglerna samt nödkreditbestämmelserna i Riksbankslagen respekteras, kan Riksbanken ta beslut om nödkrediter till en bank i resolution. Utgångspunkterna för nödkrediter till en bank i resolution är desamma för ECB som för Riksbanken: nödkrediter får bara ges till solida banker.⁷⁷ ECB har dock en något mer framåtblickande tolkning av villkoren för när nödkrediter kan ges till en bank som inte är solid. Nödkrediter kan ges till en sådan bank om det finns en trovärdig återkapitaliseringsplan, vilken leder till att banken blir solid inom 24 månader.⁷⁸ Det bör påpekas att det finns vissa oklarheter när det gäller förutsättningarna för likviditetsstöd till enskilda svenska banker (och andra finansiella företag) och ansvarsfördelningen mellan Riksbanken och Riksgälden i detta avseende. Den översyn av det penningpolitiska ramverket och riksbankslagstiftningen som regeringen initierade 2016 ska överväga ansvarsfördelningen när det gäller likviditetsstöd till enskilda banker.⁷⁹

Likviditetsstöd från resolutionsfonder

Enligt krishanteringsdirektivet kan resolutionsmyndigheten bevilja lån direkt till en bank i resolution eller garantera dess finansiering. Lån och garantier till en bank i resolution ska finansieras av resolutionsfonden.⁸⁰ Därmed belastar eventuella kostnader för lånen och garantierna ytterst bankkollektivet. En annan möjlighet är att resolutionsmyndigheten garanterar bankernas lån i centralbanken.

Resolutionsreserven

Riksgälden kan använda Resolutionsreserven för likviditetstöd till en bank i resolution, ett broinstitut eller ett tillgångsförvaltningsbolag. Likviditetsstödet ges antingen i form av ett direkt lån eller en garanti. Resolutionsreserven har, som nämns ovan, tillgång till en separat garantiram, som tillgängliggör medel för likviditetsstöd om

⁷⁷ Definierat som att banken inte bryter mot lagstadgade kapitalkrav. ECB (2017, 17 maj). Agreement on emergency liquidity assistance., avsnitt 4 (a).

⁷⁸ Definierat som att banken uppfyller lagstadgade kapitalkrav. Ibid., avsnitt 4 (b).

⁷⁹ Översyn av det penningpolitiska ramverket och riksbankslagen, dir. Fi 2016:114.

⁸⁰ Likviditetsstöd till en bank i resolution ska prövas mot EU:s statsstödsregler. Se Europeiska kommissionen (2013, 30 juli) Bankmeddelandet 2013/C 216/1.

Resolutionsreservens medel är förbrukade. Resolutionsreserven har också möjlighet att ta upp lån från tredje part (som inte tillhör staten) eller andra EES-länders finansieringsarrangemang.⁸¹

Resolutionsfonden

Resolutionsfonden kan ge lån till en bank i resolution, ett broinstitut eller ett tillgångsförvaltningsbolag. Resolutionsfonden kan också garantera dessa företags finansiering på marknaden (eller i centralbanken). Det är således samma regler som gäller för Resolutionsreserven. På senare tid har uppmärksamhet riktats mot de begränsade möjligheterna att i större omfattning tillhandahålla likviditet till en bank i resolution via Resolutionsfonden. Likviditetsstöd till större, systemviktiga banker kan handla om mycket stora belopp.⁸² De begränsade möjligheterna att ge likviditetsstöd till en bank i resolution via Resolutionsfonden har lyfts fram som en brist i resolutionsregelverket inom EU.⁸³

Det pågår en diskussion på EU-nivå om hur ett mer omfattande likviditetsstöd till banker i resolution kan utformas. I december 2018 beslutade eurogruppen (i inkluderande format) att inrätta en högnivågrupp för att diskutera hur bankunionen kan fullbordas och kompletteras med åtgärder inom näraliggande områden.⁸⁴ En del av gruppens arbete rör formerna för likviditet i resolution.⁸⁵

⁸¹ Se vidare proposition 2015/16:5, avsnitt 25.3.1.

⁸² Belgien, Frankrike och Nederländerna ställde oktober 2008 ut en garanti för den belgiska bankkoncernen Dexias finansiering på 150 miljarder euro. Garantin reducerades ett år senare till 100 miljarder euro. Se Boudghene m.fl. (2010). Under finanskrisen använde EU-länderna som mest sammanlagt cirka 900 miljarder euro i likviditetsstöd (2009), se Europeiska kommissionens ”State Aid Scoreboard”:

http://ec.europa.eu/competition/state_aid/scoreboard/index_en.html#crisis

⁸³ Se t.ex. Demertzis m.fl. (2018), Garcia och Fernández de Lis (2018) och König (2018, 5 september) Gaps in the Banking Union regarding funding in resolution and how to close them, Eurofi article.

⁸⁴ Eurogruppen (2018, 4 december) Eurogroup report to Leaders on EMU deepening, pressmeddelande.

⁸⁵ Se rapport från gruppens ordförande: HLWG Chair (2019, 6 juni) Considerations on the further strengthening of the banking union, including a common deposit insurance system.

8.3.3 Bedömda konsekvenser

Givet att generella likviditetsstödjande åtgärder, enligt nu gällande riksbankslag, inte kan ges enbart på basis av finansiella stabilitets-hänsyn utan måste motiveras utifrån penningpolitiska skäl, finns det ingen anledning att tro att ett svenskt deltagande i bankunionen påverkar möjligheterna att via denna kanal verka för finansiell stabilitet och en effektiv krishantering. Förklaringen är centralbankernas självständiga ansvar för penningpolitiken som nämns ovan. Om en centralbank i en deltagande medlemsstat skulle vilja ge generellt likviditetsstöd, med uttryckligt mål att främja den finansiella stabiliteten, torde detta emellertid vara en fråga som ECB, i sin roll som *tillsynsmyndighet*, kan ha synpunkter på.

Sverige har tre, större bankkoncerner med gränsöverskridande verksamhet och är därtill värmland för Danske banks dotterbank och filial samt filialen och de två dotterbolagen inom Nordea-koncernen. Det ställer redan nu krav på nära koordinering mellan centralbanker (och andra myndigheter) i berörda länder. De gränsöverskridande koncernerna har åtaganden och behov av likviditet i olika valutor (främst svenska kronor, danska kronor och euro). Ett deltagande i bankunionen ändrar inte Riksbankens ansvar gentemot dessa koncerner när det gäller att tillhandahålla likviditet. Däremot kommer tillsyn och resolution av de större svenska bankerna att primärt hanteras av bankunionsorganen och inte av de svenska myndigheterna. Det ställer krav på en ökad koordinering även med ECB och Resolutionsnämnden. Det kan t.ex. röra sig om de soliditetsbedömningar som Tillsynsnämnden ska göra samt bedömningar av likviditetsbehov.

Ett deltagande i bankunionen påverkar inte möjligheterna att ge likviditetsstöd till solida banker inom ramen för förebyggande statligt stöd. Det är, i så fall, ECB som bedömer om det finns förutsättningar att ge förebyggande statligt stöd medan finansieringen fortsatt sker nationellt, via Stabilitetsfonden.

Resolutionsfondens möjligheter att tillhandahålla likviditet till en bank i resolution torde vara förhållandevis goda så länge det är frågan om enstaka och inte alltför stora banker. Eftersom Resolutionsreserven har tillgång till en garantiram är förutsättningarna för att ge likviditetsstöd till en bank i resolution förhållandevis goda om Sverige fortsatt står kvar utanför bankunionen. Avgörande för hur omfattande likviditetsstödet via Resolutionsreserven kan bli är, i lik-

het med en aktivering av låneramen, den svenska statens upplåningskapacitet. Även om det finns ett erkännande av att Resolutionsfonden är otillräcklig för likviditetsstöd till större banker i resolution är det oklart hur detta ska lösas och på vilket sätt. För svenskt vidkommande blir det viktigt att, i likhet med den finansiella säkerhetsmekanismen som är kopplad till Resolutionsfonden, en lösning möjliggör tillgång till likviditetsstöd till svenska banker på likvärdiga villkor.

8.4 Ett gemensamt insättningsgarantisystem

Insättningsgarantin⁸⁶ är alltså ett nationellt ansvar inom EU, om än enligt gemensamma regler (se Förklaringsruta Insättningsgarantier i EU).⁸⁷ Kommissionen anser, i likhet med ECB och Europaparlamentet, att ett gemensamt insättningsgarantisystem med gemensam (ömsesidig) finansiering är nödvändigt för att bryta det skadliga samberoendet mellan statsfinanser och bankerna och värna den inre marknaden.⁸⁸ Kommissionen lade 2015 fram ett förslag till ett system som omfattade medlemsstaterna i bankunionen.

Detta kapitel belyser vilken betydelse ett gemensamt insättningsgarantisystem inom bankunionen har för att målen med bankunionen ska kunna nås. I vilken utsträckning avsaknaden av en gemensam insättningsgaranti påverkar bankunionens funktionssätt har också implikationer för ställningstagandet till ett svenskt deltagande. Kapitlet redogör, inledningsvis, för olika motiv som framförts till varför en gemensam europeisk insättningsgaranti i bankunionen behövs eller inte behövs (8.4.1). Avsnitt (8.4.2) beskriver kommissionens förslag till ett gemensamt insättningsgarantisystem. Avsnitt (8.4.3) diskuterar, slutligen, vilken betydelse en ett gemensamt system (eller avsaknaden av det) kan ha för bankunionens funktionssätt och därmed för ställningstagandet till ett svenskt deltagande i bankunionen.

⁸⁶ Enligt artikel 5 i insättningsgarantidirektivet omfattas insättningar som görs av finansiella företag (banker, försäkringsbolag m.fl.) eller av statliga, regionala och kommunala myndigheter *inte* av insättningsgaranti.

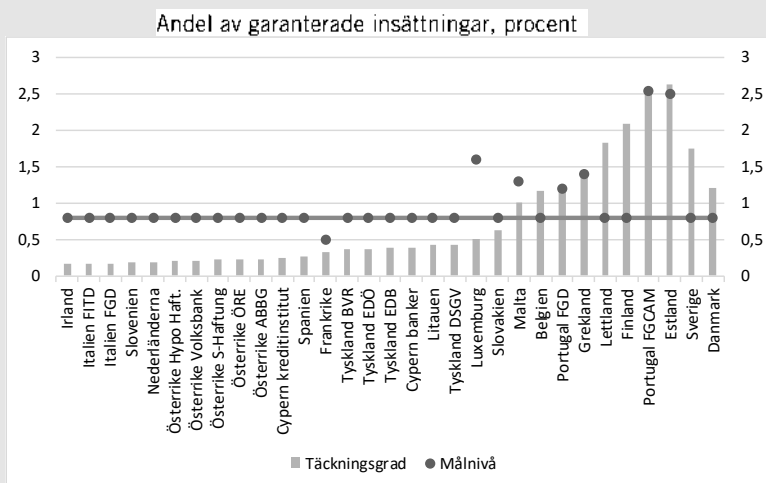
⁸⁷ Insättningsgarantidirektivet (se avsnitt 3.2.3) ger möjligheter för medlemsstaterna att utforma de nationella systemen efter nationella förhållanden (t.ex. vad gäller hur garantisystemen ska finansieras).

⁸⁸ Juncker m.fl. (2015).

Förklaringsruta: Insättningsgarantier i EU

Inom EU finns sedan 1994 gemensamma bestämmelser om att medlemsstaterna ska ha insättningsgarantier och hur dessa ska vara utformade. Enligt insättningsgaranti-direktivet är garantinivån harmoniserad inom EU och satt till 100 000 euro. Enskilda medlemsstater får därmed inte garantera vare sig mer eller mindre än 100 000 euro.⁸⁹ Likaså finns det en harmoniserad tidsfrist om sju arbetsdagar för hur lång det får ta att betala ut ersättning till insättarna. Insättningsgarantier finansieras, likt resolutionsfonder, av avgifter från de banker (och andra finansiella företag) som omfattas av garantin.⁹⁰ Medlemsstaterna måste säkerställa att insättningsgarantierna har en viss nivå på de tillgängliga finansiella medlen i förhållande till de garanterade insättningarna, den s.k. täckningsgraden.⁹¹

Figur 8.3 Insättningsgarantier i bankunionen, Danmark och Sverige 2017



Källa: Eba.

Utformningen av de nationella insättningsgarantierna skiljer sig åt i flera avseenden. Vissa medlemsstater har en annan målnivå än miniminivån på 0,8 procent av garanterade insättningar. Medlemsstater är fria att välja en högre målnivå för täckningsgraden, men kan också under vissa villkor ha en lägre målnivå. Även nivån på medlemsstaternas tillgängliga finansiella medel skiljer sig åt (Figur 8.3). En majoritet av garantisystemen bland de medlemsstater som deltar i bankunionen håller fortfarande på att byggas upp för att nå målnivån till 2024. Ett antal medlemsstater har särskilda garantisystem för delar av finanssektorn med varierande täckningsgrader och målnivåer. Som framgår av Figur 8.3 överstiger täckningsgraden i den svenska insättningsgarantifonden väl målnivån.⁹²

8.4.1 Argument för och emot ett gemensamt insättningsgarantisystem

Den s.k. fyra ordförandenas rapport⁹³, som presenterades för Europeiska rådet i juni 2012, innehöll förslag om att det, vid sidan av en gemensam tillsynsmekanism och en gemensam mekanism för att hantera banker i kris, skulle införas ett gemensamt insättningsgarantisystem. Behovet av en gemensam insättningsgaranti har allt sedan dess varit en del av de politiska diskussionerna om fullbordandet av bankunionen. Diskussionerna har aktualiserat en rad för- och nackdelar med ett gemensamt insättningsgarantisystem. Argumenten handlar till stor del om hur behovet av riskdelning inom bankunionen ska vägas mot bankers och medlemsstaters incitament att minska riskerna om betalningsansvar frikopplas från risktagande.

Argument för en gemensamt finansierad insättningsgaranti inom bankunionen

Argumenten *för* en gemensamt finansierad insättningsgaranti inom bankunionen är i allt väsentligt desamma som för en gemensamt finansierad resolutionsfond. För det första fattas tillsynsbeslut rörande betydande banker liksom beslut om att försätta en bank i resolution av gemensamma organ inom bankunionen, medan nationella insättningsgarantisystem i viss utsträckning är ansvariga för de finansiella konsekvenserna av dessa beslut. Med en gemensamt finansierad insättningsgaranti förläggs besluts- och finansieringsansvar på samma, gemensamma nivå. För det andra kan en gemensamt finan-

⁸⁹ Det finns dock ett tidsbegränsat undantag för garantier upp till 300 000 euro i insättningsgarantidirektivet. I Sverige är insättningar garanterade upp till 950 000 kronor.

⁹⁰ Tidigare skilde sig medlemsstaters insättningsgarantier åt i termer av finansieringsmodell. Den svenska insättningsgarantin har till exempel sedan 1990-talet varit förhandsfinansierad, vilket har inneburit att det har funnits tillgängliga finansiella medel i en fond hos Riksgälden. Andra medlemsstater hade finansieringsmodeller som byggde på efterhandsbidrag i de fall en utbetalning behövde ske.

⁹¹ Enligt insättningsgarantidirektivet ska täckningsgraden uppgå till minst 0,8 procent 2024. Tillgängliga finansiella medel ska i regel vara likvida medel, så som kontanter eller insättningar. De kan också innefatta åtaganden om betalningar från de deltagande bankerna. Åtaganden får dock bara uppgå till 30 procent av de totala tillgängliga medlen, vilket innebär att de tillgängliga medlen i huvudsak ska bestå av förhandsbidrag.

⁹² Vid utgången av 2018 uppgick insättningsgarantifonden (marknadsvärde) till 41,8 miljarder kronor. Det motsvarar 1,8 procent av garanterade insättningar. Riksgälden (2019). Årsredovisning 2018.

⁹³ van Rompuy (2012).

sierad insättningsgaranti bidra till att bryta det skadliga samberoendet mellan stat och banker. Insättarnas förtroende för den nationella insättningsgarantin kan urholkas om staten inte har tillräcklig fiskal kapacitet att garantera utbetalningar från garantin. Insättarna kan då komma att kräva högre avkastning på sina insättningar för att kompensera för ett (upplevt) svagare skydd.⁹⁴ Det gör i sin tur att det blir svårare och mer kostsamt för bankerna att finansiera sig, vilket kan medföra att de behöver minska sin utlåning.⁹⁵ Minskad utlåning kan i sin tur få negativa effekter för realekonomin, vilket sätter ytterligare press på bankerna, men även på statsfinanserna.

För det tredje kan ett nationellt ansvar för att finansiera utbetalningar från insättningsgarantin skapa incitament för nationella tillsyns- och resolutionsmyndigheter att försöka skydda (dotter-)banker från resolution genom att ställa nationella krav på att dessa banker ska hålla tillräckligt med kapital och likviditet (s.k. *ring-fencing*). Det kan leda till en ineffektiv allokering av kapital och likviditet inom internationella bankkoncerner och att det blir mindre lönsamt att bedriva gränsöverskridande bankverksamhet.⁹⁶

Argument emot en gemensamt finansierad insättningsgaranti inom bankunionen

Argumenten *emot* en gemensamt finansierad insättningsgaranti handlar i hög utsträckning om riskerna att nationella tillsynsmyndigheter ska bli mer tillåtande gentemot det egna landets banker eftersom de finansiella konsekvenserna drabbar kollektivet snarare än landet självt. Om olika länders banksystem skiljer sig åt när det gäller risknivå och -benägenhet, kan ett gemensamt finansieringsansvar innebära systematiska transfereringar från länder med mer stabila banker till länder med mindre stabila banksystem. Enligt detta synsätt förutsätter en gemensamt finansierad insättningsgaranti att det sker tillräcklig konvergens i risknivå mellan de länder som ingår i finansieringsmekan-

⁹⁴ Insättarna behöver inte bara kräva kompensation för ett svagare skydd från de banker som är konstaterat svaga. Under antagandet att insättarna har svårt att bedöma vilka banker som är solventa och inte, kan krav på kompensation för risk komma att ställas mot alla banker.

⁹⁵ Under eurokrisen uppstod ett positivt samband mellan bankernas inlåningsräntor och kostnaden för att försäkra sig mot att ett (euro-)land ställer in sina betalningar (mätt genom s.k. CDS-spreadar). Se Dell'Ariccia m.fl. (2018) *Managing the sovereign-bank nexus*.

⁹⁶ Schoenmaker (2018).

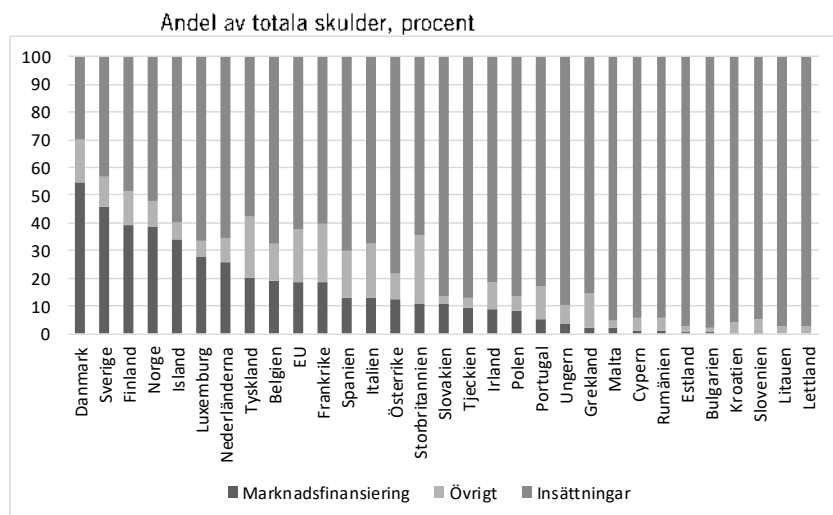
nismen och/eller att det införs en tillräckligt hög ”självrisk” så att länderna står för den första förlusten, innan medel från den gemensamma mekanismen blir tillgängliga.⁹⁷

Behovet av gemensam insättningsgaranti kopplat till bankernas finansieringsstruktur

Banksystemen i Europa skiljer sig åt när det gäller hur betydelsefulla insättningar är för bankernas finansiering. Som framgår av Figur 8.4 utgör insättningar från hushåll och företag förhållandevis liten andel av bankernas finansiering i Danmark, Sverige, Finland, Frankrike, Italien, Nederländerna, Tyskland, Luxemburg och Storbritannien. Dessa banksystem kännetecknas av att de har flera stora banker med diversifierad (inte sällan gränsöverskridande) verksamhet. Insättningar är en förhållandevis viktig finansieringskälla i mindre medlemsstater samt i medlemsstater i södra Europa och i Öst- och Central-europa. Skillnaderna i finansieringsstruktur gör också att betydelsen av insättningsgarantin för att bevara finansiell stabilitet varierar mellan medlemsstater.

⁹⁷ Även om det sker en riskreduktion bland de banker inom euroområdet som har stora ”ärvda” problemtunga tillgångar (eng. *legacy assets*), finns ändå en risk att vissa medlemsstater vältrar över kostnader till följd av en oansvarig ekonomisk politik på den gemensamma insättningsgarantifonden. Så länge den ekonomiska politiken i allt väsentligt är nationell kompetens, har andra medlemsstater inte möjlighet att påverka de beslut som fattas nationellt. Se t.ex. Schuknecht, L. (2016, 8 februari). An insurance scheme that only ensures problems, blogginlägg, Frankfurter Allgemeine Zeitung. Det finns dock gemensamma regler för t.ex. budgetunderskott och skuldsättning i medlemsstaterna och en särskild procedur för att förhindra uppkomsten av makroekonomiska obalanser. Se vidare avsnitt 11.2.1.

Figur 8.4 Europeiska bankers finansieringskällor Kv. 3 2018



Källa: Liquidatum och Riksbanken.

Om en bank försätts i resolution ska bankens aktie- och fordringsägare bidra till omstrukturering av bankens balansräkning genom nedskrivning eller konvertering av kapital- och skuldinstrument. Det finns emellertid en hierarkisk ordning mellan olika fordringsägare, eller snarare mellan olika typer av skuldinstrument. Insättningar kommer högt i den hierarkin och de garanterade insättningarna kan inte bli föremål för skuldnedskrivning.⁹⁸ Däremot kan insättningsgarantin behöva bidra med medel för att täcka de förluster som insättarna hade burit om de inte varit undantagna från skuldnedskrivning. En bank som försätts i resolution och som har en tillräckligt stor andel nedskrivningsbara skulder kommer i första hand rekonstrueras genom skuldnedskrivning och återkapitalisering (eventuellt i kombination med andra resolutionsverktyg). För dessa, företrädesvis större, banker är det sannolikt inte aktuellt att utlösa insättningsgarantin; banken "hålls öppen" under det att resolution genomförs. Insättarna har tillgång till sina konton och kan genomföra betalningar utan förhinder. Det är mer sannolikt att insättningsgarantin behöver aktiveras

⁹⁸ De garanterade insättningsgarantins förmånliga ställning innebär att insättarna har rätt att först få kompensation om en bank likvideras innan andra fordringsägare får kompensation (eng. *depositor preference*).

för mindre banker och/eller banker som i stor utsträckning är finansierade med insättningar (och följaktligen har en mindre andel nedskrivningsbara skulder) om en sådan bank försätts i resolution.⁹⁹

Sammanfattningsvis är behovet av en gemensamt finansierad insättningsgaranti mindre för de medlemsstater (däribland Sverige) vars banksystem i huvudsak finansierar sig på andra sätt än genom insättningar. Trots detta kan insättningsgarantin ha en stabiliserande inverkan även i dessa medlemsstater.

8.4.2 Kommissionens förslag till ett europeiskt insättningsgarantisystem

Detta avsnitt redogör översiktligt för det förslag till ett gemensamt insättningsgarantisystem inom bankunionen (eng. *European Deposit Insurance System*, Edis) som kommissionen lade fram 2015.¹⁰⁰

En gemensam insättningsgarantifond för bankunionen

Enligt kommissionens förslag får Resolutionsnämnden ansvar för att administrera en gemensam insättningsgarantifond på samma sätt som Resolutionsnämnden har ansvar för Resolutionsfonden. Förslaget kompletterar det existerande insättningsgarantidirektivet. Därmed ska exempelvis direktivets målnivå på 0,8 procent av garanterade insättningar gälla även för den gemensamma insättningsgarantifonden. Den gemensamma insättningsgarantifonden ska administreras åtskilt från Resolutionsfonden och byggas upp med separata (förhands-)bidrag från de banker som omfattas av insättningsgarantin.

Kommissionens förslag innebär att de nationella garantisystemen är kvar dels som kontaktpunkt för insättare och banker, dels för att administrera utbetalningar. Dessutom ska det vara tillåtet för nationella fonder att samla in medel utöver den gemensamma täck-

⁹⁹ Om banken inte är systemviktig ska den inte försättas i resolution utan avvecklas enligt normala insolvensförfaranden. I ett sådant fall är det inte aktuellt med skuldnedskrivning men insättningsgarantin kommer att ersätta insättarna upp till beloppsgränsen.

¹⁰⁰ Kommissionen lyfte behovet av en gemensam insättningsgaranti redan 2010, dvs. två år innan bankunionen började förhandlas. När insättningsgarantidirektivet skulle revideras konstaterade kommissionen att den mest effektiva lösningen vore ett gemensamt system, men att detta inte än var realistiskt givet de stora skillnaderna i finansiell styrka i de nationella systemen. Ett sådant system avsåg då alla EU-länder och inte bara euroländerna. Kommissionens meddelande om översyn av direktiv 94/19/EG om system för garanti av insättningar KOM(2006)0729.

ningsgraden (0,8 procent av garanterade insättningar). Kommissionens förslag innebär vidare att utbetalningar från den gemensamma insättningsgarantifonden sker per automatik (givet att villkoren för att utbetalning ska ske är uppfyllda). Det ska jämföras med Resolutionsfonden för vilken det krävs godkännande av Resolutionsnämnden, kommissionen och Ekofin-rådet.

En gradvis övergång från nationella system

Enligt kommissionens förslag ska övergången från ett system med nationella fonder, till ett system med en gemensam fond genomföras i tre olika faser. I den första fasen ska utbetalningar från det gemensamma garantisystemet begränsas till att kompensera nationella system som får likviditetsbrist (upp till ett visst belopp) samt absorbera förluster i det nationella systemet (upp till ett visst belopp). För att ett nationellt system ska få tillgång till gemensamma medel måste det ha uppnått målnivån på 0,8 procent av garanterade insättningar och den nationella ska fonden ha tömts helt.

I den andra fasen – återförsäkringsfasen – ska det gemensamma systemet bidra till utbetalningar även om den nationella fonden inte är tömd, men bara som en viss andel av det totala behovet. Andelen av utbetalningarna från den gemensamma fonden ska öka gradvis under fyra år, samtidigt som den gemensamma fonden byggs upp. Först efter denna period ska det gemensamma insättningsgarantisystemet ömsesidigt täcka såväl likviditetsbehov som eventuella förluster. I alla stadier ska de deltagande nationella insättningsgarantisystemen ha viss återbetalningsskyldighet för det stöd som mottagits från den gemensamma fonden.

Kompromissförslag knyter infasning av insättningsgarantifonden till fortsatt riskreduktion

Två år efter det ursprungliga förslaget lades fram föreslog kommissionen en än mer gradvis infasning till ett gemensamt system, där infasningen kopplades till bankernas framsteg när det gäller riskreduktion.¹⁰¹ Anledningen var att inga substantiella framsteg gjorts i förhandlingarna om det tidigare förslaget i rådet. Flera medlems-

¹⁰¹ Europeiska kommissionen (2017) Om fullbordande av bankunionen.

stater är negativa till att bygga upp ett nytt gemensamt finansieringsarrangemang innan riskerna i vissa medlemsstaters banker minskat ytterligare.¹⁰² Därför föreslog kommissionen dels striktare villkor för utbetalningar från den gemensamma fonden i den första fasen, dels att övergången till den andra fasen skulle villkoras på ytterligare riskreduktion. Om banker inte lyckas leva upp till fastställda gränsvärden för riskreduktion skulle tillsynsmyndigheterna kunna kräva specifika åtgärder, exempelvis avyttring av nödlidande lån.

I december 2018 beslutade eurotoppmötet (i inkluderande format) att tillsätta en högnivågrupp för att bl.a. diskutera frågor relaterade till ett europeiskt insättningsgarantisystem. Gruppen, som inledde sitt arbete våren 2019, rapporterade till EU:s finansministrar i april och till EU:s stats- och regeringschefer i juni.¹⁰³ Gruppen har fått förlängt mandat till december 2019.

8.4.3 Betydelsen av ett gemensamt insättningsgarantisystem för bankunionens funktionssätt

På ett principiellt plan torde bankunionens funktionssätt förbättras av en gemensamt finansierad insättningsgaranti. Det finns en logik i att eventuella finansiella konsekvenser av gemensamt (centralt) fattade beslut också finansieras gemensamt. I det perspektivet spelar det roll vilka banker som ska omfattas av en gemensam insättningsgaranti. Om banker som inte står under ECB:s direkta tillsyn omfattas, separeras tillsyns- och resolutionsbeslut från finansiering av insättningsgarantin. En gemensamt finansierad insättningsgaranti kan också bidra till att bryta det skadliga samberoendet mellan stat och banksystem. I händelse av att det uppstår en nationell systemkris, som inte bedöms hota den finansiella stabiliteten i bankunionen som helhet, finns det en risk att mycket få eller inga banker hanteras i resolution. I en sådan situation kan det nationella insättningsgarantisystemet hamna under stark press. Det kan bli särskilt kännbart i mindre medlemsstater med företrädesvis nationellt orienterade

¹⁰² Sverige har på ett principiellt plan uttryckt sig positivt till en gemensam insättningsgaranti inom bankunionen, samtidigt som det konstaterats att det behöver kombineras av mer riskminskning. Se FaktaPM 2015/16:FPM27.

¹⁰³ HLWG Chair (2019, 6 juni) Considerations on the further strengthening of the banking union, including a common deposit insurance system.

banker, i synnerhet om staten har en liten fiskal kapacitet.¹⁰⁴ En gemensamt finansierad insättningsgaranti bör, vidare, kunna minska incitamenten för nationella myndigheter att vidta åtgärder för att behålla kapital och likviditet inom nationella gränser. Minskade incitament till *ring fencing* leder till effektivare fördelning av kapital och likviditet inom gränsöverskridande koncerner och kan därmed förbättra förutsättningarna för gränsöverskridande bankverksamhet.

Värdet av en gemensamt finansierad insättningsgaranti torde vara större för de medlemsstater vars banker är mer beroende av insättningar som finansieringskälla. Större banker med mer diversifierad finansieringsstruktur bör som utgångspunkt hanteras i resolution och genom skuldnedskrivning eller konvertering utan att banken stänger ned. Om bankerna har tillräckligt med nedskrivningsbara skulder är det inte sannolikt att insättningsgarantisystemet behöver träda in och bidra till skuldnedskrivning i insättarnas ställe.

Sammantaget torde en gemensamt finansierad insättningsgaranti förbättra bankunionens funktionsförmåga, men är sannolikt ingen nödvändighet. Om stor vikt läggs vid att bryta det skadliga sambandet mellan stat och banksystem i medlemsstater med begränsad fiskal kapacitet, ökar värdet av att ha en gemensam insättningsgaranti. Detta måste, emellertid, vägas mot riskerna för systematiska transfereringar från medlemsstater vars banker är mindre riskfyllda till medlemsstater vars banksystem är mer riskfyllda samt att riskdelning via en gemensamt finansierad insättningsgaranti kan ge upphov till moralisk risk.¹⁰⁵

Sett ur ett svenskt perspektiv bedöms värdet av en gemensamt finansierad insättningsgaranti vara begränsat. De större svenska bankerna kommer att ha höga nivåer av nedskrivningsbara skulder av god kvalitet, vilket gör att risken för att insättningsgarantin ska aktiveras i samband med eventuell resolution av dessa är liten. Därtill har Sverige för närvarande en hög upplåningskapacitet (låg stats-skuld), vilket gör att trovärdigheten för det svenska insättningsgarantisystemet får bedömas vara hög.

¹⁰⁴ Även om en medlemsstat har privat finansierade insättningsgarantisystem kan statens fiskala kapacitet ha betydelse. Det kan finnas en förväntan om att staten ska gå in och täcka förluster även i privata fonder.

¹⁰⁵ Carmassi m.fl. (2018) beräknar att risken för systematiska transfereringar mellan medlemsstater i ett insättningsgarantisystem som liknar det som kommissionen föreslagit är begränsad.

9 Konsekvenser för svenska banker, kreditgivningen och Sverige som finansiellt centrum

9.1 Inledning

Banker fyller en mycket viktig funktion i samhällsekonomin inte minst genom att förmedla krediter till företag och hushåll. Bankverksamhet har dock en inneboende instabilitet som kommer av att banker ägnar sig åt löptidstransformation, dvs. att de omvandlar kortfristig inlåning till långfristig utlåning. För att minska denna stabilitetsrisk finns särskilda regler för bankernas verksamhet. Regelverket i kombination med övervakning av att reglerna efterlevs kan ses som ett sätt att öka banksystemets möjlighet att bidra till ekonomisk tillväxt och ett större utbud av banktjänster (inklusive krediter), utan att det leder till ett för högt risktagande. Regleringar och regelefterlevnad innebär dock högre kostnader för bankerna, vilket har en återhållande effekt på kreditgivningen. Bankerna kan också komma att behöva göra (kostsamma) Anpassningar av sina affärsmodeller utefter hur regleringarna och tillsynen utformas.

Om regeltillämpning och övervakning inte skiljer sig åt mellan länder skapas förutsättningar för mer lika konkurrensvillkor och för att bankerna kan öka sin gränsöverskridande verksamhet. En ytterligare effekt av ett ökat konkurrenstryck och mer integrerade bankmarknader är att företag och hushåll kan få tillgång till fler banktjänster och billigare krediter samtidigt som tillgången till krediter blir mindre beroende av bankerna i det egna landet. Det senare möjliggör makroekonomisk riskdelning. På längre sikt kan förutsättningarna för hur finansiell verksamhet i vidare mening lokaliseras till s.k. finansiella centra komma att påverkas när kopplingen till nationella reglerings- och tillsynsregimer minskar.

Detta kapitel behandlar hur ett deltagande i bankunionen kan komma att påverka svenska bankers finansieringskostnader (9.2) samt kreditgivningen till företag och hushåll (9.3). Kapitlet behandlar även bankunionens betydelse för bankernas affärsmodeller och deras konkurrensvillkor på den inre marknaden samt vilken roll bankunionen kan spela för makroekonomisk stabilitet och integrationen av kapitalmarknaderna inom EU (9.4). I ett avslutande avsnitt diskuteras bankunionens betydelse för Sverige som centrum för finansiell verksamhet (9.5).

9.2 Svenska bankers finansieringskostnader

I detta avsnitt görs en bedömning av hur svenska bankers finansieringskostnader kan komma att påverkas av ett deltagande i bankunionen. Bedömningen görs utifrån förändringar i bankers kostnader för tillsyn (9.2.1), regulatoriska krav (9.2.2) samt avgifter till Resolutionsfonden och bankunionsorganen (9.2.3). I det avslutande avsnittet (9.2.4) görs en sammanfattande, kvalitativ bedömning av hur bankernas finansieringskostnader kan komma att påverkas av ett deltagande. Bedömningarna är mycket osäkra, inte minst för att viktiga delar av det regelverk som ska tillämpas av ECB och Resolutionsnämnden (liksom av Finansinspektionen och Riksgälden) inte är fastlagt eller, i vissa fall, inte tillämpats i praktiken.

9.2.1 Kostnader för tillsyn

Som framgår av kapitel 5 skiljer sig Finansinspektionen och ECB inte åt i någon större utsträckning vad gäller tillsynsansats och -metoder. ECB utför en tillsyn som till sin karaktär är mer inträngande och därför mer resurskrävande även för bankerna. Ökade rapporteringskrav samt fler undersökningar på plats och möten med tillsynsgrupperna ställer krav på att bankerna avsätter tillräckliga resurser. I samband med att ett nära samarbete inleds med ECB måste de svenska större bankerna genomgå en djupgående (och resurskrävande) analys av låneportföljernas kvalitet, en s.k. tillgångskvalitets-

bedömning.¹ Vid ett deltagande ska ECB även godkänna svenska bankers interna modeller. För en typisk modell tar en godkännandeprocess 10–12 månader.² Godkännandet av interna modeller kan antas innebära ökade kostnader initialt för de svenska banker som använder sådana modeller. Långa beslutstider inom Tillsynsmyndigheten, i den utsträckning det är ett bestående problem, kan leda till osäkerhet om på vilket sätt regler ska tillämpas.

Till fördelarna med ECB:s tillsyn hör en ökad medvetenhet hos externa bedömare av svenska banker om att de blir mer granskade. Det blir också mer naturligt för ratingföretag och internationella investerare att jämföra svenska banker med banker inom bankunionen. Svenska bankkoncerner som har verksamhet inom bankunionen kan få lägre kostnader för regelefterlevnad eftersom de möter samma krav på rapportering och inte behöver interagera med lika många tillsynsmyndigheter (men även resolutionsmyndigheter).³

Sett enbart till resursåtgången för ECB:s tillsyn kan, sammanfattningsvis, svenska bankers kostnader förväntas öka vid ett deltagande, vilket bekräftas av (större) banker i de deltagande medlemsstaterna. ECB arbetar för att harmonisera tillsynsmetoder även för de mindre betydande bankerna, dvs. de banker som de nationella tillsynsmyndigheterna har tillsynsansvar för. Från och med 2018 används en gemensam ÖUP-metod (se avsnitt 5.2.1) för de mindre betydande bankerna.⁴ Det är troligt att det innebär att tillsynsmetoderna för de mindre betydande bankerna blir mer lika de som tillämpas för de betydande bankerna. För mindre betydande banker kan en anpassning av tillsynen driva upp kostnader och riskerar att inte uppfylla kravet på proportionalitet.⁵

¹ Se Förklaringsruta Tre ”hälsokontroller” för banker i EU i avsnitt 3.5.

² www.bankingsupervision.europa.eu/banking/tasks/internal_models/html/index.en.html

³ Den bank (eller andra berörda juridiska eller fysiska personer) som står under ECB:s direkta tillsyn får välja vilket av EU:s officiella språk som ska användas i de skriftliga dokument som sänds till ECB. Banken (men även andra berörda juridiska och fysiska personer) och ECB får avtala om att ECB:s tillsynsbeslut kommuniceras på engelska. Se artikel 24 i Europeiska centralbankens förordning (EU) nr 468/2014 (ramförordningen). Beroende på val av språkregim kan begränsade direkta och indirekta kostnader tillkomma (t.ex. i form av översättning).

⁴ ECB (2018, 15 augusti) Building a common supervisory approach for smaller banks, nyhetsbrev.

⁵ Enligt artikel 1 i SRM-förordningen ska tillsynen inom Tillsynsmekanismen ta hänsyn till bankernas storlek.

9.2.2 Kapitalkrav, likviditetskrav och MREL-krav

Ingen betydande påverkan på bankernas kapital- och likviditetskrav

Pågående regelutveckling, globalt såväl som inom EU, går i riktning mot ökad konvergens och minskade möjligheter för tillsynsmyndigheterna att själva bestämma vilka risker som kan kräva ytterligare kapitaltäckning inom pelare 2. Kapitaltäckningsregelverket inom EU har nyligen reviderats i bankpaketet. Dessa revideringar har ännu inte införlivats i svensk rätt. Det gör att det är svårt att här göra någon precis bedömning av hur kapitalkraven för svenska betydande banker skulle kunna förändras om Sverige deltar i bankunionen. Som framgår av avsnitt 7.2, bedöms nivåerna på kapitalkraven inte påverkas i någon större omfattning vid ett deltagande. Finansinspektionen bedöms dock ha mer flexibilitet att bestämma kapitalkraven i pelare 2 om Sverige fortsatt står kvar utanför bankunionen. Om ECB skulle tillämpa lägre kapitalkrav än vad Finansinspektionen gör i dag, kan det innebära att svenska banker kommer att välja en lägre kapitaltäckning. För en sådan utveckling talar att de svenska bankerna hittills uttryckt sina kapitalmål som en nivå med viss marginal till de kapitalkrav Finansinspektionen ställer. Mot en sådan utveckling talar att lägre kapitaltäckning kan påverka bankernas rating negativt.

Ett svenskt deltagande i bankunionen bedöms inte få någon större påverkan på de likviditetskrav som ställs på de större svenska bankerna. Finansinspektionen har fr.o.m. juli 2019 infört ett särskilt likviditetstäckningskrav (LCR-krav) i svenska kronor och tillämpar sedan tidigare särskilda krav i euro och amerikanska dollar (se avsnitt 7.3). ECB har inte publikt uttryckt några motsvarande krav och det är därför svårt att bedöma hur ECB skulle ställa sig till ett motsvarande krav.

Inga större skillnader i MREL-krav på sikt

Det sätt på vilket Riksgälden valt att utforma kraven på nedskrivningsbara skulder (MREL) för de svenska bankerna skiljer sig i vissa avseenden från hur Resolutionsnämnden utformat motsvarande krav (se avsnitt 7.5). Kortfattat innebär Riksgäldens krav att de större svenska bankerna måste uppfylla MREL-kraven enbart med

skuldinstrument och att dessa fullt ut (fr.o.m. 2022) ska utgöras av efterställda skulder. Eftersom dessa skulder är mer riskfyllda än skulder med högre prioritet är de dyrare att emittera. Bankernas kostnader för att uppfylla MREL-krav med enbart efterställda skulder blir således högre än om Resolutionsnämndens krav tillämpas. Konsekvenserna för bankernas *totala* finansieringskostnader kan dock bli andra (se vidare avsnitt 9.2.4). Utformningen av MREL-kraven kommer att förändras i och med att bankpaketet införs i nationell rätt. Det återstår att se vilka effekter tillämpningen av de nya reglerna får i praktiken men skillnader mellan medlemsstaterna i hur kraven är utformade och tillämpas kommer med stor sannolikhet att minska.

9.2.3 Avgifter

Liten påverkan på resolutionsavgifterna på kort sikt

Avgifterna (förhandsbidragen) till Resolutionsfonden beräknas enligt samma regelverk som de resolutionsavgifterna⁶ svenska banker betalar till Resolutionsreserven. Viktiga komponenter i beräkningen av hur stor en banks avgift för en given målnivå är:

- Bankens storlek i absoluta tal⁷; mindre banker betalar en lägre, fast avgift.
- Bankens riskfylldhet relativt andra banker i avgiftskollektivet; banker med en högre (lägre) risk relativt andra banker betalar en högre (lägre) avgift.
- Andelen garanterade insättningar⁸ eftersom garanterade insättningar dras av från avgiftsunderlaget som bestämmer avgiften; banker med en högre (lägre) andel garanterade insättningar betalar en lägre (högre) avgift relativt andra banker.

⁶ Svenska banker betalar en årlig avgift till Resolutionsreserven. Avgiften var 0,09 procent av totala skulder 2019 och 2017. År 2018 var avgiften 0,125. Det första året (2016) var den 0,045 (halv avgift). Fr.o.m. 2020 är avgiften bestämd till 0,05. Bankerna kommer att betala avgifter till dess att målnivån på 3 procent av garanterade insättningar nås. Efter Nordeas flytt av huvudkontoret bedöms denna nivå nås 2021.

⁷ Totala skulder – kapitalbas – garanterade insättningar respektive totala tillgångar.

⁸ Totala skulder – kapitalbas – garanterade insättningar +/- vissa andra poster respektive totala tillgångar.

Avgifterna till Resolutionsfonden hade, allt annat lika, blivit lägre om Sverige deltagit i bankunionen från början jämfört med de avgifter bankerna betalat till Resolutionsreserven. Det beror dels på skillnaden i målnivå⁹, dels på hur avgiften är konstruerad. Riskkomponenten i avgiften till Resolutionsreserven beräknas utifrån bankens riksnivå relativt alla banker i *Sverige*. Inom bankunionen beräknas riskkomponenten för en bank relativt alla banker i *bankunionen*. Svenska större banker har en låg andel garanterade insättningar i förhållande till totala skulder jämfört med genomsnittet av banker i bankunionen (se Figur 8.4), vilket ger en relativt sett högre avgift. Denna effekt är större än effekten av att svenska banker i skrivande stund framstår som mindre riskfyllda än banker i bankunionen, vilket ger en relativt lägre avgift. Störst betydelse för skillnaderna i avgiftsuttaget är, sammantaget, skillnader i målnivå.

En medlemsstat som inleder ett nära samarbete betalar in ett belopp till Resolutionsfonden motsvarande de ackumulerade förhandsbidrag som medlemsstaten hade betalat om den deltagit från början.¹⁰ Förutsatt att finansieringen sker med medel ur Resolutionsreserven, medför ett svenskt deltagande inga merutgifter för bankerna. Efter det att målnivån i Resolutionsreserven respektive Resolutionsfonden nåtts, kommer bankerna bara betala in ytterligare resolutionsavgifter respektive förhandsbidrag om målnivån underskrids.¹¹ Vid ett deltagande beräknas bidragen enligt Resolutionsnämndens metod. Vilka skillnaderna blir efter det att målnivåerna i de båda fonderna uppnåtts är svåra att beräkna. Givet att svenska banker kan förväntas vara mindre riskfyllda än genomsnittet i bankunionen kan uttagen ur Resolutionsfonden över tid komma att överstiga uttagen ur Resolutionsreserven. Med andra ord borde det oftare uppstå ett behov att fylla på Resolutionsfonden jämfört med Resolutionsreserven. Samtidigt är det inte troligt att Resolutionsfonden, under normala omständigheter, kommer att belastas i någon större omfattning.¹²

Vid ett eventuellt deltagande kommer det att finnas kvarvarande medel i Resolutionsreserven även efter det att medel överförts till

⁹ Resolutionsreservens målnivå är 3 procent av garanterade insättningar att jämföras med Resolutionsfondens målnivå på 1 procent av garanterade insättningar.

¹⁰ Se vidare avsnitt 12.5.1.

¹¹ Avgiftsuttaget kommer att öka i den utsträckning de garanterade insättningarna ökar och målnivån (i absoluta tal) justeras därefter. Se vidare avsnitt 8.2.

¹² För en diskussion om betydelsen av skillnader i risknivå mellan svenska banker och bankerna i bankunionen för användning av Resolutionsfonden, se avsnitt 12.4.

Resolutionsfonden. Det finns inget i bankunionsregelverket som förhindrar att Resolutionsreserven bibehålls och kvarvarande medel används för att kompensera bankerna om de behöver betala in nya förhandsbidrag till Resolutionsfonden.

Ökade administrativa avgifter

Tillsynsavgifter till ECB

Finansinspektionens tillsyn av banker finansieras av avgifter som årligen tas ut av bankerna.¹³ Om Sverige väljer att delta i bankunionen kommer svenska banker att betala administrativa avgifter till både Finansinspektionen och ECB.¹⁴ Samtliga banker och andra kreditinstitut¹⁵ inom bankunionen betalar tillsynsavgift till ECB, oavsett om de är betydande eller mindre betydande. I Tabell 9.1 redovisas en grov uppskattning av de avgifterna¹⁶ svenska banker hade fått betala till ECB 2018. Bankerna är indelade efter Finansinspektionens fyra tillsynskategorier.¹⁷ Det totala, årliga avgiftsuttaget skulle kunna uppgå till totalt cirka 200 miljoner kronor (i 2018 års prisnivå).

¹³ Konsekvenser för finansieringen av Finansinspektionen behandlas i avsnitt 12.5.2.

¹⁴ År 2018 betalade svenska banker, kreditmarknadsföretag, värdepappersbolag, Svenska skeppshypotekskassan och leverantörer av datarapporteringstjänster sammanlagt 318,4 miljoner kronor i tillsynsavgifter till Finansinspektionen, enligt: Finansinspektionen (2019, 9 april) Prognos årliga avgifter 2019, promemoria.

¹⁵ Samt övriga institut som omfattas av SSM-förordningen.

¹⁶ Beräkningarna är baserade på ECB:s avgiftsnyckel för 2018 och data från Finansinspektionen. Beräkningarna kan ses som en uppskattning av avgiftsuttaget om Sverige hade deltagit i bankunionen.

¹⁷ Tillsynsavgiften består av en fast del och en variabel del. Den variabla delen bestäms dels av bankens storlek (mätt som totala tillgångar), dels dess riskprofil (mätt som totalt risk-exponerat belopp, REA).

www.bankingsupervision.europa.eu/organisation/fees/calculator/html/index.sv.html

Tabell 9.1 Uppskattning av avgifter till ECB för svenska banker och andra kreditinstitut efter tillsynskategori 2018

Tusental kronor

Tillsynskategori ¹	Medel ²	Median ²	Min ²	Max ²	Antal
1	38 920	44 704	14 146	52 128	4
2	4 613	704	232	11 449	9
3	397	424	136	610	9
4	89	59	18	405	84

Anm. ¹ *Kategori 1:* Globalt systemviktiga institut (G-SII), andra systemviktiga institutioner (O-SII) och andra institutioner som bestäms av Finansinspektionen utifrån en bedömning av institutionens storlek och interna organisation samt verksamhetens art, omfattning och komplexitet. *Kategori 2:* Medelstora till stora institutioner, vilka inte ingår i kategori 1, som bedriver en inhemsk eller betydande gränsöverskridande verksamhet, verksamma inom flera affärsområden, inklusive ej bankverksamhet. Specialiserade institutioner med betydande marknadsandelar i sina affärs- eller betalningssystem, eller finansiella utbyten. *Kategori 3:* Små till medelstora institutioner som inte ingår i kategori 1 eller 2, bedriver en inhemsk verksamhet eller med icke-betydande gränsöverskridande verksamhet, och bedriver verksamhet inom ett begränsat antal affärsområden. Specialiserade institutioner med mindre betydande marknadsandelar i sina affärs- eller betalningssystem, eller finansiella utbyten. *Kategori 4:* Övriga mindre komplexa och små institutioner som inte faller inom kategori 3 eller 4. ² Avrundat till närmaste tusental.

Källa: ECB, Finansinspektionen och egna beräkningar.

Erfarenheterna från deltagande medlemsstater är att de nationella tillsynsmyndigheterna, trots att ECB tagit över det direkta tillsynsansvaret för betydande banker, har tvingats öka sin bemanning i en betydande omfattning för att svara upp mot ECB:s ökade krav. De nationella myndigheterna utför mellan två tredjedelar till tre fjärdedelar av det arbete som utförs inom tillsynsgrupperna. Även om Sverige fortsatt står kvar utanför bankunionen och Finansinspektionen anpassar sin tillsyn till ECB:s mer inträngande men resurskrävande tillsyn, kommer Finansinspektionens banktillsynsverksamhet sannolikt behöva ökade resurser (se vidare avsnitt 12.5.2). Detta medför att bankernas avgifter till Finansinspektionen sannolikt kommer att öka i förhållande till nuvarande nivå också om Sverige står kvar utanför bankunionen.

Administrativa avgifter till Resolutionsnämnden

Riksgäldens verksamhet finansieras genom anslag och inte genom avgifter från bankerna. Inom bankunionen betalar alla banker och andra kreditinstitut¹⁸ årliga administrativa avgifter till Resolutions-

¹⁸ Samt andra institut som står under ECB:s direkta tillsyn (se PM SSM).

nämnden. Det innebär att om Sverige väljer att delta i bankunionen, måste svenska banker betala sådana avgifter. De administrativa avgifterna är kopplade till bankernas storlek och riskfylldhet. De 126 banker som 2018 var Resolutionsnämndens direkta ansvar svarade för 95 procent av avgifterna.¹⁹ År 2018 betalade knappt 80 procent av bankerna en avgift på mindre än 5 000 euro (cirka 54 000 kronor).

Tabell 9.2 redovisar en grov uppskattning av de administrativa avgifterna som svenska banker och andra kreditinstitut hade fått betala till Resolutionsnämnden 2019. Avgifterna fördelas mellan betydande banker och andra kreditinstitut (Kategori A) och mindre betydande banker och andra kreditinstitut (Kategori B). Det totala, årliga avgiftsuttaget skulle kunna uppgå till totalt cirka 40 miljoner kronor (i 2019 års priser).

Tabell 9.2 Uppskattning av administrativa avgifter till Resolutionsnämnden för svenska banker och andra kreditinstitut 2019

Tusental kronor

Storlekskategori ¹	Medel ²	Median ²	Min ²	Max ²	Antal
Kategori A	4 758	2 475	1 513	10 243	8
Kategori B	14	7	2	74	98

Anm. ¹ *Kategori A*: Betydande banker och andra kreditinstitut; *Kategori B*: Mindre betydande banker och andra kreditinstitut. ² Avrundat till närmaste tusental.

Källa: Single Resolution Board, Finansinspektionen och egna beräkningar.

9.2.4 Konsekvenser för bankernas finansieringskostnader

I Tabell 9.3 redovisas en *kvalitativ* bedömning av hur ett deltagande i bankunionen skulle kunna påverka de större svenska bankernas finansieringskostnader enligt nu gällande regelverk respektive på längre sikt. Det är framför allt kravet på efterställdhet som skulle kunna ha någon mer påtaglig effekt på bankernas finansieringskostnader på kort sikt. De reviderade reglerna för MREL-kraven som kommer att införas i svensk rätt med anledning av bankpaketet kommer sannolikt innebära mindre skillnader mellan svenska banker och banker inom bankunionen. Ett deltagande i bankunionen förväntas öka resursåtgången – och därmed kostnaderna – för tillsyn och regelefterlevnad samt för administrativa avgifter. Effekterna

¹⁹ För ytterligare information om de administrativa avgifterna till Resolutionsnämnden, se <https://srb.europa.eu/en/content/administrative-contributions>

bedöms vara begränsade för större banker. Högre kostnader för tillsyn respektive administrativa avgifter kan dock vara kännbara för de mindre bankerna. De svenska bankernas kostnader för de förhandsbidrag som ska betalas till Resolutionsfonden (om den understiger målnivån) förväntas inte påverkas av ett deltagande. Om Resolutionsfonden skulle komma att användas i stor utsträckning vid resolution av andra banker än de svenska, kommer förhandsbidragen till Resolutionsfonden sannolikt att bli högre än avgifterna till Resolutionsreserven hade blivit om Sverige står kvar utanför. Bedömningen är dock att Resolutionsfonden under normala omständigheter inte kommer att utnyttjas i någon större omfattning. Svenska bankers bidrag till återställandet av Resolutionsfondens målnivå kommer därtill vara begränsat.²⁰

Tabell 9.3 Kvalitativ bedömning av effekter på kostnaderna för större svenska banker vid ett deltagande

Direkta effekter per kostnadspost

Kostnadspost	Trolig effekt på kostnader nu gällande regler (på längre sikt)
Resurser för tillsyn	+ (+)
Kapitalkrav	+/- (+/-)
Likviditetskrav	+/- (+/-)
Krav på efterställdhet (MREL-krav)	- (+/-)
Administrativa avgifter	+ (+)
Resolutionsavgifter	+/- (+/-)

Avgörande för hur eventuella förändringar i kapitalkrav och krav på nedskrivningsbara skulder påverkar en banks finansieringskostnader på längre sikt är hur aktie- och fordringsägarna uppfattar att den finansiella risken i banken påverkas. Om bankens skuldsättningsgrad (dvs. totala tillgångar i relation till det egna kapitalet) minskar bör den bli mindre sårbar. Då behöver inte bankens aktieägare ha ett lika högt avkastningskrav för att kompensera för risk. Det gör i sin tur att bankens totala finansieringskostnader inte ökar i samma omfattning som kapi-

²⁰ Se avsnitt 12.4.

talkravet ökar.²¹ På motsvarande sätt kan högre MREL-krav leda till att innehavare av de nedskrivningsbara skulderna ställer högre krav på att banken inte ska ta för höga risker. Det kan innebära att andra former av skuldfinansiering (t.ex. icke efterställda obligationer) blir billigare.²² Det finns studier som försöker kvantifiera effekterna av ökade kapitalkrav på bankernas finansieringskostnader. Enligt dessa studier tycks högre kapitalkrav på lång sikt leda till en viss ökning av bankernas totala finansieringskostnader.²³

En sammanfattande bedömning är att *utifrån nu gällande regelverk* skulle ett deltagande i bankunionen troligen innebära att större svenska banker fick något lägre finansieringskostnader på kort sikt. Detta beror på att dessa banker skulle omfattas av lägre krav på efterställdhet när det gäller uppfyllandet av MREL-krav. På längre sikt bedöms ett deltagande inte få några avgörande effekter på större svenska bankernas finansieringskostnader. Framför allt beror det på att skillnader i krav inom EU, inklusive utformningen av MREL-krav, bedöms minska till följd av genomförandet av de nya kapitaltäcknings- och krishanteringsreglerna.

9.3 Effekter på kreditgivning till företag och hushåll

På lång sikt måste en banks aktieägare få samma förväntad avkastning som aktieägarna i andra banker av samma typ, i annat fall kommer kapitalet att styras om till de banker som erbjuder högre avkastning. På motsvarande sätt måste aktieägarna i bankerna få samma riskjusterade avkastning som aktieägarna i andra företag, i annat fall kommer kapitalet att styras om till andra sektorer och omfattningen av den finansiella sektorn krymper. Det innebär att om bankens

²¹ Enligt det s.k. Miller-Modigliani teoremet ska ett företags finansieringskostnader inte påverkas av vilken kapitalstruktur, dvs. andelen eget kapital i förhållande till skulder, det väljer. I praktiken finns det en rad faktorer som talar för att kapitalstrukturen spelar roll. Exempelvis är skuldräntor avdragsgilla mot bolagsskatt, vilket utdelningar till aktieägare inte är. Det gör att det blir relativt sett dyrare för ett företag att finansiera sig med eget kapital. När det gäller banker, kan omfattningen av finansiella skyddsnet (se kapitel 8) ha betydelse. När skyddsneten i någon utsträckning skyddar bankens borgenärer från förluster, minskar incitamenten för borgenärerna att acceptera en lägre ersättning (räntor) bara för att banken blir säkrare.

²² Se vidare Eliasson m.fl. (2014).

²³ Eliasson m.fl., *ibid*, kommer fram till slutsatsen att svenska bankers totala finansieringskostnad ökar något till följd av minimikraven på nedskrivningsbara skulder. Även Riksgälden kommer till en liknande slutsats, se Riksgälden (2017) Tillämpning av minimikravet på nedskrivningsbara skulder.

finansieringskostnader ökar kommer utbudet av banktjänster på lång sikt att minska.²⁴ Därmed kan regulatoriska krav och andra kostnader som påförs bankerna även få realekonomiska effekter om det blir svårare eller dyrare för företag och hushåll att låna. Detta avsnitt redogör för potentiella konsekvenser för kreditgivningen till företag och hushåll av ett svenskt deltagande i bankunionen när det gäller tillsyn (9.3.1) respektive regulatoriska krav (9.3.2).

9.3.1 Effekter av tillsynens utformning

Banker kan förväntas anpassa sin utlåning till hur tillsynen är utformad. Det finns fyra, huvudsakliga sätt som tillsynen kan påverka bankernas beteende:

- God tillsyn försvårar för banker som vill ta olämpligt höga risker.
- På systemnivå leder god tillsyn till minskad risk för kriser.
- Tillsynsprocessen belastar bankerna (tid och resurser) och ökar kostnaderna.
- ”Fel” tillsyn stör kreditgivningen och försämrar resursallokeringen i ekonomin.
- Strikt tillsyn kan göra att banker försöker undkomma bankregleringar genom att förmedla krediter via s.k. skuggbanker.²⁵

Det finns ett fåtal studier av hur utformningen av tillsynen påverkar bankernas beteende och vilka eventuella effekter ett förändrat beteende kan ha på kreditgivningen. Två studier finner att banker inom euroområdet, i förväntan om att ECB skulle ta över tillsynen av dem, i genomsnitt minskade sina tillgångar.²⁶ I synnerhet gällde det banker med låg kapitaltäckning. Bankerna minskade också sitt beroende av marknadsfinansiering. Resultaten indikerar vidare att bankerna

²⁴ I vilken form (pris eller volym) denna övervältring av kostnaderna på företaget och hushåll beror på hur marknaden för olika banktjänster fungerar. Capelle-Blanchard och Havrylychik (2017) analyserar i vilken utsträckning banker övervältrar resolutionsavgifter på sina kunder. Resultaten visar att resolutionsavgifterna i första hand överförs på *bushållens* lånekostnader, dvs. kunder med få alternativa finansieringsmöjligheter.

²⁵ Skuggbanker (eng. *shadow banking*) är, enkelt uttryckt, finansiella företag som ägnar sig åt kreditförmedling men som inte omfattas av samma regelverk som ”traditionella” banker.

²⁶ Fiordeseles m.fl. (2017), Eber och Minoiu (2016).

uppfattade ECB:s tillsyn som mer inträngande än den nationella och att de därför försökte undkomma att bli föremål för den.²⁷ Studier av vilka effekter striktare tillsyn har på banker i USA antyder att bankerna anpassar sin utlåning.²⁸ Striktare tillsyn leder till minskad utlåning, framför allt till mer riskfyllda företag.

Det är ännu för tidigt att bedöma vilken effekt den gemensamma tillsynen inom bankunionen har haft på bankernas kreditgivning. Ett välgrundat svar på den frågan kräver fler studier, som också beaktar effekterna på längre sikt. En mer inträngande tillsyn kan innebära ett mindre kreditutbud i goda tider, men innebär samtidigt att banker blir mindre sårbara för påfrestningar. Om en mer inträngande tillsyn minskar risken för finanskriser är det troligt att sådan tillsyn leder till ett ökat kreditutbud över tiden.²⁹

9.3.2 Effekter av regulatoriska krav

Det finns ett antal studier som försöker kvantifiera hur ökade kostnader till följd av regulatoriska krav påverkar bankernas låneräntor (räntemarginaler) respektive kreditutbud. Högre kapitalkrav tycks på lång sikt leda till en viss ökning av de räntor som kunderna får betala.³⁰ Högre kapitalkrav har enligt studierna inte haft någon långsiktigt åtstramande effekt på kreditgivningen, även om det finns skillnader i effekter mellan studier.³¹ Däremot har högre kapitalkrav en tydligt åtstramande effekt på kreditgivningen på kort sikt.³² Skillnaden mellan effekterna på kort och lång sikt hänger sannolikt samman med att det är kostsamt för bankerna att uppfylla högre kapitalkrav med nytt aktiekapital eller minskade utdelningar till aktieägarna (dvs. genom att behålla en större del av vinsterna i banken) på kort sikt. Det leder till att bankerna i stället väljer att reducera skuldsättningsgraden genom att sälja av tillgångar, vilket i sin tur reducerar utbudet av krediter.

²⁷ Tillsynen av amerikanska banker med delstatstillstånd (eng. *state chartered banks*) är striktare när den utförs av Federal Reserve än av delstatens tillsynsmyndighet. Tillsynsansvaret roterar mellan delstatsmyndigheterna och Federal Reserve enligt ett visst schema. Se Agarwal m.fl. (2014).

²⁸ Deli m.fl. (2019), Danisewicz, m.fl. (2018).

²⁹ Se Bernanke (2018).

³⁰ Boissay m.fl. (2019).

³¹ Ibid.

³² Ibid.

Om ett deltagande i bankunionen leder till att svenska bankers finansieringskostnader blir *påtagligt* lägre, vilket inte är troligt, skulle det kunna leda till ett högre kreditutbud på kort sikt. De långsiktiga realekonomiska effekterna av regulatoriska krav beror, i likhet med effekterna av tillsynens utformning, framför allt på om kraven kan göra det lättare att upprätthålla finansiell stabilitet.³³ Tidigare finanskriser har tydligt visat att banker försöker säkra sin överlevnad genom att minska kreditgivningen, i synnerhet till mer riskfyllda kunder med sämre betalningsförmåga (t.ex. mindre företag och hushåll med lägre inkomster).³⁴

9.4 Bankunionens betydelse för EU:s framtida bankstruktur

Bankunionen kan förväntas förändra bankernas affärs- och konkurrensvillkor på flera sätt. Banker kan komma att förändra sina affärsmodeller (dvs. rättslig, finansiell och organisatorisk struktur) eller verksamhetsinriktning för att svara upp mot de krav som Tillsynsmyndigheten och Resolutionsmyndigheten ställer. Det kan också handla om att banker kan finna det mer attraktivt att expandera utanför landsgränserna. Bankunionen kan, i den utsträckningen den bidrar till att minska fragmenteringen av bankmarknaderna, även bidra till att jämna ut kapitalkostnader och makroekonomiska risker mellan medlemsstaterna.

Detta avsnitt diskuterar vilken betydelse bankunionen kan ha för att driva fram strukturella förändringar av europeisk bankmarknad och vilka konsekvenserna, i så fall, kan bli för svenska banker. Avsnitt 9.4.1 diskuterar effekter på bankernas affärsmodeller. Avsnitt 9.4.2 diskuterar förutsättningarna för en ökad integration på EU:s inre marknad för finansiella tjänster mot bakgrund av den fragmentering som ägt rum efter den globala finanskrisen. Slutligen diskuterar avsnitt 9.4.3 förutsättningarna för att bankunionen ska bidra till att minska skillnaderna i kapitalkostnader och till ökad makroekonomisk riskdelning.

³³ Det finns ett stort antal studier av effekterna av högre kapitalkrav på finansiell stabilitet. Studierna finner i allmänhet att högre kapitalkrav har en positiv effekt för finansiell stabilitet. För Sverige: Almenberg m.fl. (2017). För Danmark: Guldbæk Mikkelsen och Pedersen (2017).

³⁴ Det finns även empiriskt stöd för att banker som har högre (och bättre) kapitaltäckning, upprätthåller utbudet av lån i krisperioder, se t.ex. Gambacorta och Marques-Ibanez (2011).

9.4.1 Effekter på bankernas affärsmodeller

Banker inom bankunionen uppvisar en stor variation när det gäller affärsmodeller. Det är således en utmaning för Tillsynsnämnden och Resolutionsnämnden att anpassa krav, metoder och arbetssätt till bankernas olikheter. Enligt SSM-förordningen ska ECB i sin tillsyn ”... ta fullständig hänsyn till olika typer av kreditinstitut, deras storlek och affärsmodeller”.³⁵ Vidare ska ECB tillämpa relevanta regelverk så som de har genomförts i nationell rätt. Mot denna bakgrund finns det ett visst rättsligt ”skydd” för att tillsynen inte ska leda till en konvergens mot *en* typ av affärsmodell. Samtidigt arbetar ECB för att minska de val och nationella anpassningar som medlemsstaternas tillsynsmyndigheter har gjort inom det utrymme som det gemensamma regelverket lämnar. Det är befogat utifrån både målsättningen att skapa en integrerad bankmarknad och minska stabilitetsriskerna. En stabilitetsrisk är den låga lönsamheten som bankerna i bankunionen, i genomsnitt, uppvisar. Bankers lönsamhet är kopplad till affärsmodeller och mot bakgrund av det har ECB valt att ge analys av affärsmodeller hög prioritet.³⁶ Här skiljer sig dock knappast ECB:s ansats från Finansinspektionens.

Gemensam tillsyn och resolution inom bankunionen kan på sikt komma att påverka bankernas affärsmodeller. Denna påverkan kan vara både direkt och indirekt. Med direkt påverkan avses att tillsyns- och/eller resolutionsmyndigheterna tillämpar regler på ett visst sätt eller ställer uttryckliga krav på bankerna som gör att dessa behöver anpassa sina affärsmodeller. Det kan t.ex. handla om krav på bankernas lednings- och styrningsformer. Indirekt påverkan uppstår som en funktion av att bankunionen blir ett större, enhetligt marknadsområde, vilket i sin tur kan göra vissa affärsmodeller mer lönsamma än andra.

³⁵ Artikel 1 i SSM-förordningen.

³⁶ ECB (2018, 18 september) Insufficient strategic steering may exacerbate banks’ profitability challenges, pressmeddelande.

ECB lägger stor tyngd vid tillsyn av styrelse- och ledningsformer i bankerna

ECB lägger stor vikt vid tillsyn av bankernas styrnings- och ledningsformer. Detta tillsynsområde innefattar inte bara ägar- och ledningsprövning, utan inkluderar tillsyn av hur en banks styrelse är sammansatt³⁷ och styrningen av bankens system för riskhantering och internrevision.³⁸ ECB:s tillsyn omfattar även hur styrelsen arbetar och vilken dokumentation som sker av styrelsemöten. Finansinspektionen har i grunden en likartad ansats men ECB går i vissa avseenden längre t.ex. genom att representanter för ECB deltar vid styrelsemöten. Detta bekräftas av (större) banker inom bankunionen. Oaktat vikten av att ha väl fungerande styrnings- och ledningsformer i en bank, ter sig ECB:s tillsyn på detta område som mycket detaljerad och inträngande. Vilka konsekvenser det i förlängningen kan få för bankernas affärsmodeller är svåra att bedöma.

Bankunionen kan leda till ökad filialisering

En bankkoncern kan välja att organisera sin utländska verksamhet i filialer eller i dotterbolag. Även om bankers val av organisationsform för sin utländska verksamhet framför allt styrs av hur banken i övrigt är organiserad, vilken typ av tjänster den erbjuder och andra marknadsfaktorer har utformningen av bankregelverken betydelse. Den finns ur en banks perspektiv skalfördelar med en filialstruktur. Banken kan då ha en och samma finansförvaltning och behöver inte ha separat kapital- och likviditetstäckning för verksamheter i andra länder. Därtill har filialer inte separata styrelser.³⁹ Om en internationellt aktiv bank huvudsakligen tillhandahåller konsument- och företagskrediter och finansierar sig huvudsakligen med lokala insättningar, kan dotterbolagsmo-

³⁷ ECB fäster stor vikt vid att bankernas styrelse ska vara bemannade med tillräckligt många oberoende ledamöter, dvs. ledamöter med obefintlig eller ringa koppling till annan finansiell verksamhet i syfte att undvika intressekonflikter och ”grupptänkande”. Behovet av att stärka bankstyrelserna inklusive att få in extern kompetens och minska risken för intressekonflikter är en del av det förändrade bankregelverket som infördes i och med kapitaltäckningsdirektivet (CRD IV). Eba har tagit fram riktlinjer för hur styrelseledamöternas lämplighet ska bedömas. Dessa riktlinjer är emellertid inte precisa med vad som avses med ”oberoende”, se ECB (2017, maj). ”Guide to fit and proper assessments”. En strikt bedömning av vilka ledamöter som är tillräckligt oberoende kan medföra problem för exempelvis kooperativa banker och sparbanker vars affärsmodell – och därmed styrnings- och ledningsformer – bygger på en nära koppling till bankens insättare och har särskilda former för att tillsätta styrelseledamöter.

³⁸ Se ECB (2016) SSM supervisory statement on governance and risk appetite.

³⁹ Fiechter m.fl. (2011) diskuterar för- och nackdelar med filialer respektive dotterbanker.

dellen vara mer fördelaktig. Dotterbanker är mer fördelaktiga på marknader som kännetecknas av hög (makroekonomisk) risk; moderbankens investering i dottern är begränsad till aktiekapitalet. Dotterbanker kan också göra det lättare för moderbanken att lämna en marknad, t.ex. genom att sälja banken till en inhemsk förvärfvare.

Integrerad bankmarknad ökar skalfördelarna med filialer

Ett av målen med den inre marknaden för finansiella tjänster är att skapa *en* marknad på vilken banker kan bedriva sin verksamhet med *ett* banktillstånd. I den utsträckning bankunionen bidrar till att skapa en genuin inre marknad, med allt färre hinder för gränsöverskridande bankverksamhet, torde det innebära att bankerna i en ökad utsträckning bedriver sin utländska verksamhet (inom EU) genom filialer snarare än genom självständiga enheter (dvs. dotterbanker). En förklaring till det är att det blir lättare att dra nytta av skalfördelarna med filialer på en större marknad än om marknaden är differentierad utefter landsgränser.⁴⁰

Anpassning till Resolutionsnämndens föredragna resolutionsstrategi

Resolutionsnämnden har som utgångspunkt att resolution av bankkoncerner inom bankunionen ska ske genom en enda ingångspunkt (eng. *Single Point of Entry*, SPE).⁴¹ Denna resolutionsstrategi är mer lämpad för centraliserade bankgrupper med betydande lån (finansiering) inom koncernen. Det är rimligt att SPE är huvudsaklig resolutionsstrategi inom Resolutionsmekanismen eftersom såväl dotter- som moderbank omfattas av samma regeltillämpning. Det gör att valet mellan en filialstruktur eller en dotterbanksstruktur blir mindre relevant utifrån ett resolutionsperspektiv. Eftersom kostnaderna att driva den utländska verksamheten i dotterbanker, som nämns ovan, i regel är högre än för filialer, kan en ”påtvungad” SPE-strategi skapa incitament till filialisering.

⁴⁰ Under 1990-talet genomfördes avregleringar i USA som möjliggjorde för banker att etablera filialer i andra delstater. Utvecklingen därefter visar på en kraftig ökning av antalet filialer. Se Kroszner (2006, 6 april) *The Effect of Removing Geographic Restrictions on Banking in the United States: Lessons for Europe*, tal, i London. Dessa erfarenheter är inte direkt överförbara på EU, bl.a. eftersom USA är en jurisdiktion och språkliga och kulturella skillnader är betydligt mindre mellan amerikanska delstater än mellan EU:s medlemsstater.

⁴¹ Se Förklaringsruta Resolutionsstrategier för gränsöverskridande bankkoncerner i avsnitt 6.5.2.

Möjliga konsekvenser för svenska banker

Ett svenskt deltagande i bankunionen kommer sannolikt innebära att ett större fokus läggs på bankernas affärsmodeller jämfört med i dag. Huruvida det leder till att det blir svårare att hävda specifika affärsmodeller är oklart. Erfarenheterna från (större) banker i bankunionen är att ECB hade en tendens till att betona enhetlighet i affärsmodeller under Tillsynsmekanismens första år men att det nu finns en ökad kunskap om och förståelse för olika affärsmodeller.

Svenska bankers verksamheter utomlands drivs såväl genom filialer som genom dotterbanker. De svenska banker som har gränsöverskridande verksamhet skulle vid ett deltagande i bankunionen stå under ECB:s direkta tillsyn, oavsett deras organisationsform. Redan i dag står SEB:s och Swedbanks dotterbanker i de baltiska länderna under ECB:s direkta tillsyn i kraft av sin marknadsledande ställning på de lokala marknaderna. I vilken utsträckning ett deltagande i bankunionen gör det mer attraktivt att omvandla dessa dotterbanker till filialer är osäkert. Det kan emellertid noteras att Nordea – innan huvudkontoret flyttades till Helsingfors i oktober 2018 – omvandlade sina dotterbanker (med vissa undantag) till filialer. Om svenska banker väljer att omvandla sina utländska dotterbanker till filialer kommer det att innebära ett större potentiellt åtagande för Riksbanken att tillhandahålla nödlikviditet. Det kan också innebära ett potentiellt högre tryck på den svenska insättningsgarantin; det är hemlandets insättningsgarantisystem som ansvarar för att även ersätta insättare i utländska filialer. Utgångspunkten är dock att större svenska banker ska försättas i resolution, varför det är osannolikt att insättningsgarantin kommer att aktiveras för dessa banker.⁴²

⁴² Se avsnitt 8.4.

9.4.2 Mer gränsöverskridande bankverksamhet ett av målen med bankunionen

Integrerade bankmarknader – eller finansiella marknader mer generellt – möjliggör riskdelning mellan länder, vilket har positiva effekter för såväl finansiell som makroekonomisk stabilitet.⁴³ Banker som har utlåning i flera länder blir inte lika beroende av ekonomiska förhållanden på hemmamarknaden.⁴⁴ Det kan dock finnas omständigheter som är specifika för bankmarknaderna som begränsar de positiva effekterna av internationell riskdelning. Internationellt verksamma banker kan bli för stora och komplexa för ett enskilt land att hantera om de hamnar i problem.⁴⁵ Mot den bakgrunden finns det argument för att en minskad fragmentering av bankmarknaderna inom EU ska ha en stabiliserande effekt på längre sikt. I synnerhet inom euroområdet skulle det vara av godo eftersom penningpolitiken inte kan anpassas till konjunkturen i enskilda länder. Det förutsätter emellertid att tillsynen och krishanteringen kan hantera eventuella negativa effekter av större och mer komplexa banker. En annan förutsättning för en positiv (netto-)effekt av ökad integration är sannolikt att riskerna i bankerna inom euroområdet fortsätter reduceras (se även avsnitt 12.3). Så länge banksystemen i flera euroländer uppvisar svagheter, kan det vara så att de negativa spridningseffekterna av ökad integration dominerar. Förutom den stabiliserande effekt gränsöverskridande bankverksamhet kan ha, öppnas möjligheter till ökad konkurrens och därmed att minska skillnader i lånekostnader mellan medlemsstater och öka utbudet av banktjänster.

Ett av huvudmotiven för att inrätta bankunionen var att vända den tillbakagång i gränsöverskridande bankverksamhet inom EU som ägt rum efter den globala finanskrisen. Gemensam tillsyn och resolution av de stora bankerna inom euroområdet ska borgen för att enskilda bankers finansierings- och konkurrensvillkor inte beror på hur nationella myndigheter tillämpar det gemensamma regelverket

⁴³ För en diskussion om hur internationell bankverksamhet påverkar finansiell och makroekonomisk stabilitet, se Allen m.fl. (2011). De avregleringar av bankmarknaderna som genomfördes i USA från slutet av 1970-talet till mitten av 1990-talet ledde till minskad volatilitet (mellan delstaterna) i produktionen, se Strahan (2003).

⁴⁴ Visserligen utsätter sig en internationellt verksam bank för ekonomiska risker på sina utlandsmarknader. Men ett standardresultat från portföljvalsteori är att variansen i en diversifierad tillgångsportfölj är lägre än i en icke-diversifierad portfölj. Med andra ord är nettoeffekten av diversifiering (eller riskdelning) positiv.

⁴⁵ Allen m.fl., *ibid*.

eller vilka metoder de använder. I förlängningen kan bankunionen också bidra till en konsolidering av banksystemen i flera av euroländerna, vilket det finns ett stort behov av.⁴⁶ Det handlar framför allt om att öka lönsamheten genom att bättre utnyttja de stordriftsfördelar som större bankkoncerner kan ge.

Gränsöverskridande bankverksamhet minskade efter finanskrisen

Från början av 2000-talet och fram till den globala finanskrisen bröt ut 2008, ökade gränsöverskridande bankverksamhet i världen snabbare än både den samlade produktionen och handeln med varor och tjänster. Utvecklingen var särskilt stark i Europa. Efter den globala finanskrisen har gränsöverskridande bankverksamhet, mätt som bankernas utländska fordringar⁴⁷, minskat i flera europeiska länder, inte minst inom euroområdet⁴⁸ (Figur 9.1). Amerikanska bankers gränsöverskridande fordringar ökade under den globala finanskrisen men har sedan dess reducerats betydligt. I början av 2018 var fordringarna nere på samma nivå som vid finanskrisens utbrott. Banker i ”Resten av världen” (ROW) har stadigt ökat sina utländska fordringar.⁴⁹ Den globala finanskrisen fick inte lika allvarliga konsekvenser för denna grupp av länder som för USA och Europa. Svenska banker ökade sina utländska fordringar fram till 2014, för att sedan dra ned på dem. I början av 2018 var svenska bankers gränsöverskridande fordringar i stort sett på samma nivå som vid finanskrisens utbrott.

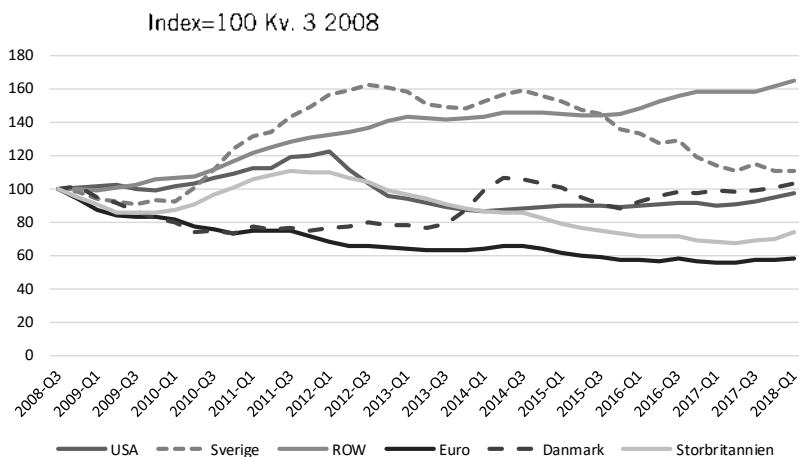
⁴⁶ Se t.ex. Nouy (2017, 27 september). Too much of a good thing? The need for consolidation in the European banking sector, tal vid the VIII Financial Forum, Madrid. Handelsblatt Online (2018, 6 maj). Europe’s banking consolidation conundrum, artikel.

⁴⁷ Se Emter m.fl. (2019). Det är framför allt gränsöverskridande lån mellan banker, s.k. interbanklån, som har minskat. Lån till icke-finansiella motparter, dvs. hushåll, icke-finansiella företag och offentliga institutioner (t.ex. stater), förändrades i stort sett inte alls.

⁴⁸ När det gäller banker som är baserade i euroländer är det framför allt utlåning till andra EU-länder (både andra euroländer och länder som inte har euron som valuta) som har minskat. Utlåningen till länder utanför EU har däremot återhämtat sig, även om nivån är längre än vid finanskrisens utbrott.

⁴⁹ I ”Resten av världen” (ROW) ingår Australien, Hong-Kong, Japan, Kanada och Singapore.

Figur 9.1 Utländska fordringar för banker i Sverige, Danmark, Euroområdet, Storbritannien, USA och "Resten av världen" (ROW), Kv. 3 2008 – Kv. 1 2018



Anm. 1. Fyra kvartals glidande medelvärde.

Anm 2. I Euroområdet ingår Belgien, Cypern, Finland, Frankrike, Grekland, Italien, Luxemburg, Nederländerna, Portugal, Spanien, Tyskland och Österrike. I "Resten av världen" (ROW) ingår Australien, Hong-Kong, Japan, Kanada och Singapore

Källa: BIS Locational Data och egna beräkningar.

En viktig förklaring till att banker inom euroområdet minskade sin utlåning efter finanskrisen var en successivt minskad återbetalningsförmåga hos låntagarna.⁵⁰ Under eurokrisen påverkades bankernas gränsöverskridande utlåning negativt i de fall där värdlandets offentliga finanser var svaga. Den s.k. redenomineringsrisken – risken för att ett euroland skulle lämna valutasamarbetet och ersätta euron med en egen valuta – påverkade i samma negativa riktning. Den expansiva penningpolitik som ECB, men även andra centralbanker, fört för att mildra den djupa lågkonjunkturen efter finanskrisen tycks ha bidragit till att hålla upp bankernas utlandsfordringar.⁵¹

⁵⁰ Emter m.fl. (2019). Det finns ett starkt samband mellan andelen nödlidande lån i ett land och styrkan i tillbakagången i gränsöverskridande utlåning till det landet. Sambandet gäller såväl lån mellan banker som lån till andra sektorer.

⁵¹ Bremus och Fratzscher (2015) och IMF (2015) Global Financial Stability Report, oktober.

*Färre gränsöverskridande fusioner och förvärv efter finanskrisen*⁵²

En särskild form av finansiell integration är gränsöverskridande fusioner och förvärv, dvs. när en bank i ett land förvärvar eller går samman med en bank i ett annat land. Gränsöverskridande fusioner och förvärv har, i likhet med annan gränsöverskridande bankverksamhet, minskat inom euroområdet efter finanskrisen. Det gäller såväl antalet fusioner och förvärv som värdet av varje enskild affär. Även fusioner och förvärv inom enskilda euroländer har minskat, men inte alls i samma omfattning som de gränsöverskridande. Utvecklingen inom euroområdet står i kontrast mot utvecklingen i USA där antalet fusioner och förvärv har ökat sedan finanskrisen, såväl inom som mellan delstater. Det tycks således som att euroområdet och USA har svarat olika på den globala finanskrisen när det gäller konsolidering och omstrukturering av bankmarknaderna.

En tänkbar förklaring till att relativt få fusioner och förvärv sker inom den europeiska banksektorn är bankernas svaga lönsamhet.⁵³ Konjunkturen har varit svag, i synnerhet inom euroområdet, vilket i kombination med historiskt låga räntor och en hög andel nödlidande lån, pressat tillbaka bankernas lönsamhet. En annan tänkbar, kompletterande förklaring är att reglering och tillsyn av bankerna alltjämt utformas med beaktande av nationella preferenser. Det gör det kostsamt att förvärva utländska banker på grund av att likviditet och kapital inte kan föras fritt inom en gränsöverskridande koncern.

Bankunionen kan öka integrationen av bankmarknaderna inom EU

Bankunionen kan komma att fungera som en katalysator för gränsöverskridande bankaffärer och därmed till ökad finansiell integration inom EU. Det finns även ett tänkbart scenario där bankunionen får en begränsad betydelse och konsolideringen av banksystemen

⁵² Detta avsnitt bygger på ECB (2017) Financial Integration in Europe, maj.

⁵³ Det finns också strukturella skillnader mellan USA och EU. En viktig skillnad är att USA har gemensam tillsyn och ett gemensamt finansiellt skyddsnät (t.ex. insättningsgaranti). Det gör att det i dessa avseenden inte blir någon större skillnad beroende på i vilken delstat en bank växer genom fusioner eller förvärv. Därtill finns det inga språkliga barriärer och de legala barriärerna är väsentligt lägre än inom EU.

huvudsakligen sker inom nationsgränserna – eller där bankverksamheten t.o.m. åternationaliseras.⁵⁴

I ett scenario där bankunionen har en katalytisk effekt på gränsöverskridande bankverksamhet, ger en mer enhetlig tillämpning av det gemensamma regelverket mindre incitament för banker att lokalisera sin verksamhet utifrån hur tillsyn utövas eller hur regulatoriska krav utformas. Det gör också att kostnadsskillnaderna mellan inhemsk och utländsk bankverksamhet minskar. En mer inträngande tillsyn kan, vidare, bidra till att bankerna blir mer genomlysta, vilket minskar osäkerheten för en förvärvande bank. Ökad enhetlighet i tillsynen i kombination med gemensam finansiering av resolution (och i förlängningen eventuellt insättningsgaranti) kan, slutligen, leda till att nationella tillsyns- och resolutionsmyndigheter blir mindre benägna att värna dotterbolag till internationella koncerner. Det kan innebära att kapital- och likviditetshanteringen inom bankkoncerner blir effektivare, vilket ökar avkastningen på etableringar i andra länder.⁵⁵

Bankers beslut att etablera eller förvärva bankverksamhet inom EU påverkas i hög grad av faktorer som i allt väsentligt (än så länge) inte är harmoniserade, t.ex. insolvensrätt, beskattningssystem, arbetsrättsreglering, tillgång till humankapital och aktiebolagslagstiftning.⁵⁶ Frånvaron av en gemensamt finansierad insättningsgaranti kan också göra det för osäkert för banker att expandera utomlands.⁵⁷ Bankunionen är med andra ord ingen garanti för att fragmenteringen av EU:s banksystem ska minska. Bankunionen torde likväl ge bättre förutsättningar för att så ska ske jämfört med om tillsyn och resolution hanterades på nationell nivå (låt vara att det gemensamma regelverket gäller inom hela EU och dessutom innehåller bestämmelser om samarbete mellan myndigheterna). I första hand beror detta på att regler tillämpas mer enhetligt och nationella undantag tas bort (eller i vart fall inte utnyttjas). I andra hand hänger det ihop med att Tillsyns-

⁵⁴ Givetvis finns det andra faktorer som inte är relaterade till bankunionen som påverkar trenderna vad gäller gränsöverskridande bankverksamhet. Viktiga faktorer är sannolikt den makroekonomiska utvecklingen samt vilken effekt nuvarande bankregelverk kommer att ha för gränsöverskridande banker och hur regelverken utvecklas framöver.

⁵⁵ Enria, (2018, 17 september) Fragmentation in banking markets: crisis legacy and the challenge of Brexit, tal vid BCBS-FSI High Level Meeting for Europe on Banking Supervision.

⁵⁶ Sicilia m.fl. (2013).

⁵⁷ The Economist (2018, 12 juli) Fumbling in the dark - Why the euro zone hasn't seen more cross-border bank mergers. And why you shouldn't hold your breath waiting.

nämnden och Resolutionsnämnden kan bli en starkare ”röst” för en mer integrerad bankmarknad.

Det kan konstateras att sedan bankunionen inrättades har det inte skett någon påtaglig återintegrering av bankmarknaderna inom euroområdet. Detsamma gäller gränsöverskridande fusioner och förvärv. Om något tycks det skett en åternationalisering; konsolideringen av euroområdet banker sker huvudsakligen inom landsgränserna.⁵⁸

Mer integrerade finansmarknader påverkar även svenska banker

I den utsträckningen bankunionen ger bättre förutsättningar för gränsöverskridande bankverksamhet kan svenska banker se affärsmöjligheter i konsolideringen av banker i euroländerna. På motsvarande sätt kan ett deltagande i bankunionen göra svenska banker mer attraktiva som förvärvsobjekt men även att banker med huvudkontor i bankunionen finner det mer lönsamt att etablera (ny) verksamhet på den svenska marknaden. Mer enhetlig tillsyn och tillämpning av krav inom bankunionen kan, om Sverige deltar, göra det lättare för utländska investerare att jämföra och förstå svenska banker. Det kan vara en faktor som gör svenska banker mer attraktiva som förvärvsobjekt. I den utsträckning svenska bankkoncerner ökar sin närvaro på utländska marknader, t.ex. genom uppköp, leder det till att den svenska banksektorns storlek i förhållande till svensk ekonomi som helhet kommer att öka. Om ett deltagande i bankunionen leder till att tillsyn och resolution blir mer effektiv, behöver en större banksektor inte utgöra ett hot mot finansiell stabilitet i Sverige. Även om det inte är självklart att större, gränsöverskridande banker ökar risken för finansiell instabilitet, är det ändå en viktig aspekt att ta i beaktande.

Svenska bankers gränsöverskridande verksamhet är i stor utsträckning koncentrerad till Norden och Baltikum. Det gäller även för finansiell verksamhet i stort.⁵⁹ Svenska monetära och finansiella instituts fordringar i Norden (exklusive Island) och Baltikum utgör

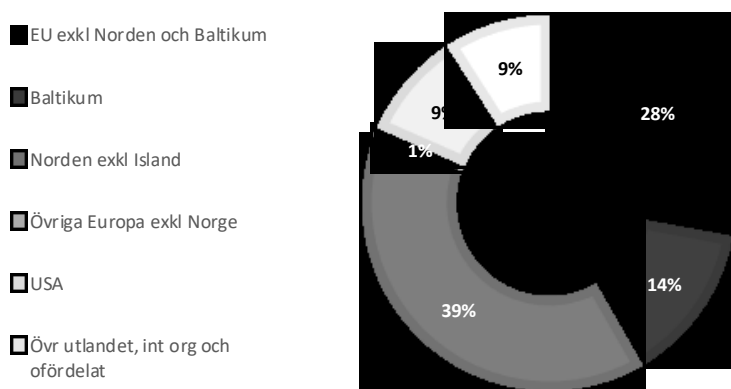
⁵⁸ Goncalves Raposo och Wolff (2017, 13 september). How has banking union changed mergers and acquisitions?, blogginlägg, Bruegel.

⁵⁹ Det svenska finansiella systemet (inkluderat kapitalmarknaderna) är mer integrerat med Norden-Baltikum än med EU som helhet. Länkarna är främst drivna av ägande, vilket kommer till uttryck i de gränsöverskridande svenska bankernas närvaro i den nordisk-baltiska regionen. Se Beck (2019).

tillsammans 53 procent av de totala fordringarna i utlandet (se Figur 9.2). Sverige är också värdland för flera, förhållandevis stora nordiska banker: Nordeas filial och två dotterbolag, Danske banks filial och dotterbolag samt DNB:s filial. Därtill domineras den svenska bankmarknaden av svenskägda banker.⁶⁰

Figur 9.2 Svenska monetära och finansiella instituts fordringar i utlandet
Kv. 2 2019

Andel av totala fordringar i utlandet, procent



Anm. Riksbankens fordringar i utlandet ingår inte.
Källa: Statistiska centralbyrån.

Den svenska banksektorn är förhållandevis lite geografiskt diversifierad i jämförelse med andra, större banksektorer inom EU.⁶¹ Mindre fragmenterade bankmarknader inom EU skulle därmed kunna leda till att den svenska banksektorn blir mer diversifierad. Det kan i sin tur ha positiva stabilitetseffekter.

⁶⁰ I termer av utlåning till allmänheten (dvs. hushåll, företag, kommuner m.fl.) uppgick utlandsägda bankers samlade marknadsandel till cirka 21 procent per den 31 december 2018. Nordeas och Danske banks filialer svarade för 18 procentenheter. *Källa:* Svenska bankföreningen. Bank- och finansstatistik 2018.

⁶¹ Allen m.fl. (2011), ibid.

9.4.3 Bankunionens betydelse för integrerade kapitalmarknader och riskdelning

En geografiskt segmenterad bankmarknad, vilket den europeiska bankmarknaden alltjämt är i vissa avseenden, ger upphov till två typer av samhällsekonomiska kostnader. För det första kan det bli för mycket sparande i förhållande till investeringsmöjligheter i vissa länder medan det omvända råder i andra. Det medför att kapitalkostnaden kommer att skilja sig åt mellan länder. För det andra leder geografisk segmentering till att företag och hushåll blir mycket mer beroende av inhemska makroekonomiska störningar; de saknar möjligheter att geografiskt sprida sina risker.

Riskdelning via gränsöverskridande kreditgivning, finansiering och finansiella placeringar har möjliggjort för företag och hushåll att ”försäkra sig” mot inhemska (eller regionala) ekonomiska risker.⁶² I USA avreglerades bankmarknaderna successivt från 1970- till mitten av 1990-talet. Banker gavs möjlighet att etablera filialer i andra delstater och restriktioner på förvärv och samgående över delstatsgränserna slopades. Avregleringarna medförde att företag och hushåll som behövde låna fick tillgång till finansiering från sparare i andra delstater och att dessa sparare i sin tur fick fler investeringsmöjligheter med högre avkastning. Resultatet blev att kapitalkostnader utjämnades och att kapitalet (sparandet) användes mer effektivt.⁶³ När företag och hushåll kunde låna och placera sitt sparande i andra delstater blev de dessutom mindre exponerade mot konjunkturförändringar i den egna delstaten.⁶⁴ Avregleringarna ledde med andra ord till en ökad inkomstförsäkring.⁶⁵

Om bankunionen leder till ökad gränsöverskridande bankverksamhet kan det innebära en mer effektiv användning av kapital, vilket på längre sikt kan öka produktiviteten. Mer gränsöverskridande bankverksamhet kan också bidra till att minska inkomstsvängningar och därmed till makroekonomisk stabilitet. Positiva stabilitetseffekter förutsätter att tillsynen över bankerna förmår att förhindra att kapitalrörelser inte blir så stora att de skapar obalanser liknande de som föregick eurokrisen.⁶⁶

⁶² Asdrubali m.fl. (1996) samt Hepp och von Hagen (2012).

⁶³ Becker (2007).

⁶⁴ Demyanyk m.fl. (2007).

⁶⁵ I synnerhet ledde avregleringen till att inkomsterna för småföretagare blev mindre känsliga för ekonomiska störningar i den egna delstaten.

⁶⁶ Se även avsnitt 2.3.

9.5 Bankunionen och Sverige som finansiellt centrum

Bankverksamhet och annan finansiell verksamhet tenderar att vara koncentrerad till vissa städer, s.k. finansiella centra. Ett finansiellt centrum utmärks av att finansiella företag med olika typer av verksamhet är lokaliserad inom en begränsad yta, vilket underlättar kontakter och samarbete.⁶⁷ I detta avsnitt diskuteras vilken betydelse Sverige har som finansiellt centrum (9.5.1) samt om, och i så fall hur, förutsättningarna för att bibehålla en koncentration av finansiell verksamhet i Sverige kan påverkas av ett deltagande i bankunionen (9.5.2).

9.5.1 Sverige som finansiellt centrum

Finansiella centra har funnits sedan åtminstone 1200-talet i städer som Florens, Antwerpen, Amsterdam och London. I takt med att USA blev en av världens ledande ekonomier, växte också New Yorks betydelse som finansiellt centrum. Under de senaste 20–30 åren har Hong-Kong, Singapore och Shanghai lagts till listan över världens största finansiella centra. Vad som påverkar om en stad /eller i vissa fall ett helt land) ska få framgång som plats för finansiell verksamhet beror på flera olika faktorer. Kopplingen till den reala ekonomin (dvs. företag och hushåll) är förmodligen den viktigaste förklaringsfaktorn.⁶⁸ Politisk stabilitet, kvalitet på institutioner (t.ex. myndigheter och domstolar) och regleringar som främjar finansiell stabilitet och väl fungerande finansmarknader är andra viktiga faktorer.⁶⁹ Stadens förmåga att attrahera kvalificerad arbetskraft är en ytterligare viktig faktor.⁷⁰

Enligt Global Financial Centres Index (GFCI)⁷¹ kan finansiella centra klassificeras som globala (t.ex. London), internationella (t.ex. Stockholm och Köpenhamn) eller lokala (t.ex. Helsingfors och

⁶⁷ Wissén (2019) diskuterar olika definitioner av finansiella centra.

⁶⁸ Förekomsten av stora banker är positivt korrelerad med förekomsten av multinationella företag (för en given storlek på ekonomin). Se Schoenmaker och Werkhoven (2012).

⁶⁹ Wissén (2019).

⁷⁰ Ibid.

⁷¹ Global Financial Centres Index (GFCI) är en internationell jämförelse av finansiella centra som regelbundet publiceras av företagen Z/YEN i samarbete med China Development Institute (CDI). Se www.longfinance.net/programmes/financial-centre-futures/global-financial-centres-index/

Oslo). Enligt GFCI rankas Stockholm som det ledande finansiella centrumet i Norden-Baltikum. Även Köpenhamn har en stark position. Stockholm har lyckats positionera sig väl som ett starkt centrum inom s.k. FinTech.⁷² Enligt ett index som rangordnar städer efter hur starkt deras ”ekosystem” av företag verksamma inom FinTech är, tillhör Stockholm de tio mest framstående FinTech-centrumen i världen 2018.⁷³

På sikt kommer det sannolikt att ske en ökad koncentration av finansiell verksamhet till ett färre antal centra. I takt med att finansiella marknader blir mer integrerade och möjligheterna att använda ny teknologi för såväl kommunikation som analys (t.ex. artificiell intelligens och maskininlärning) ökar, finns det mindre behov för finansiella företag att ha lokal eller regional närvaro. Samtidigt är det troligt att det sker en utveckling mot ökad specialisering mellan finansiella centra i Europa. De finansiella centra som fokuserar på sina konkurrensfördelar och främjar innovationer inom dessa har goda förutsättningar att bli framgångsrika.⁷⁴ Sveriges redan starka position inom FinTech är i det avseendet en tillgång.

9.5.2 Bankunionens dragningskraft på finansiell verksamhet

I flera länder har finansiella centra setts som ett sätt att öka den ekonomiska tillväxten.⁷⁵ Det har inneburit att staten, i samarbete med den finansiella sektorn, utformat regler och andra villkor för de finansiella företagen så att företagen ska välja att etablera sig i det finansiella centrumet. Om det finns ett politiskt mål att etablera eller bevara ett finansiellt centrum i Sverige, vilken betydelse kan i så fall ett svenskt deltagande i bankunionen ha? Som nämns i föregående avsnitt är bankregleringar och tillsyn två av flera – om än viktiga –

⁷² FSB definierar FinTech som finansiella innovationer som möjliggörs av teknologi och som kan resultera i nya affärsmodeller, processer eller produkter. Dessa innovationer ska vidare, ha en påtaglig effekt på finansiella företag och marknader samt tillhandahållandet av finansiella tjänster. Se vidare FSB (2019) FinTech and market structure in financial services.

⁷³ <https://innovation.thomsonreuters.com/en/labs/portfolio/global-fintech-rankings.html#/>
⁷⁴ Lannoo (2007).

⁷⁵ Det finns inget entydigt positivt samband mellan omfattningen av den finansiella sektorn och ekonomisk tillväxt. Över en viss utvecklingsnivå tycks ökad finansiell verksamhet snarare ha en negativ tillväxteffekt, se t.ex. Cecchetti och Kharroubi (2015). Det finns flera tänkbara förklaringar till ett negativt samband mellan storleken på den finansiella sektorn och ekonomisk tillväxt. En förklaring är att länder med stora finansiella system är mer utsatta för finansiella kriser än andra länder. En annan förklaring är att när den finansiella sektorn expanderar attraherar den högutbildad arbetskraft från branscher med högre produktivitetstillväxt, särskilt tillverkningsindustrin. Kneer (2013).

komponenter som kan ha betydelse för om ett finansiellt centrum etableras eller ökar i betydelse. Dessutom är banker bara *en* form av finansiell verksamhet; handel med aktier, clearing av derivat och förmögenhetsförvaltning kan vara väl så viktiga verksamheter för att bygga ett finansiellt centrum. Bankunionen kan ha en viss betydelse för var finansiell verksamhet lokaliseras i Europa. Minskad fragmentering av de europeiska bankmarknaderna torde minska betydelsen av nationella finansiella centra, åtminstone inom bankunionen. I stället skapas förutsättningar för att i ökad utsträckning koncentrera finansiell verksamhet (framför allt sådan som är på ett eller annat sätt kopplad till banker) till ett fåtal centra, såväl inom EU som globalt.⁷⁶ Anpassning av regler och tillsyn har tidigare setts som ett sätt att skapa gynnsamma förutsättningar för finansiell verksamhet.⁷⁷ Genom att regler tillämpas mer enhetligt och tillsynen utformas utifrån en gemensam ansats, blir kopplingen till nationella reglerings- och tillsynsregimer mindre.

Bankunionen utvecklas till en egen jurisdiktion?

Bankunionen skulle i ett längre perspektiv kunna få mer påtagliga effekter på var finansiell verksamhet lokaliseras inom EU. Det har i olika sammanhang väckts idéer att göra bankunionen till en egen jurisdiktion.⁷⁸ Ett skäl till detta är att gränsöverskridande exponeringar mellan länder ska beaktas när det särskilda buffertkravet för globalt systemviktiga banker, den s.k. G-SII buffertens (se avsnitt 7.4), beräknas.⁷⁹ Skulle dessa idéer realiseras riskerar den inre marknaden att delas

⁷⁶ The Economist (2014, 13 maj) Capitals of Capital.

⁷⁷ Vissa tillsynsmyndigheter, t.ex. i Storbritannien och Schweiz, hade explicita uppdrag att inte i onödan begränsa innovationer och konkurrens i finanssektorn, se Palmer och Cerruti (2009). Finansinspektionens instruktion innehöll fram t.o.m. 2006 en skrivning om att åtgärder (utifrån mål om finansiell stabilitet och ett gott konsumentskydd) skulle vägas mot eventuella negativa effekter på det finansiella systemets effektivitet. Förordning (2006:1022) med instruktion för Finansinspektionen.

⁷⁸ Se t.ex. talen av Nouy, dåvarande ordföranden för Tillsynsnämnden i SSM, och Praet, tidigare medlem i ECB:s direktion. Nouy, (2018, 18 september) Financial supervision and the role of national authorities in Europe, tal i Paris; Praet (2017, 24 januari) (Do not) Break it: Today's Europe at Full Speed, tal i Rom.

⁷⁹ Det innebär att globalt systemviktiga banker inom bankunionen måste räkna in exponeringar till andra deltagande medlemsstater, medan motsvarande inte gäller för amerikanska banker. Det kan ge banker inom bankunionen en konkurrensnackdel. Om bankunionen görs till en jurisdiktion skulle gränsöverskridande exponeringar inte räknas in. Ett motiv till att sådana exponeringar inte skulle utgöra en stabilitetsrisk är att tillsynen är gemensam inom bankunionen.

upp mellan medlemsstater inom och utom bankunionen. Det skulle sannolikt vara till nackdel för medlemsstater utanför bankunionen. Det finns EU-rättsliga utmaningar med att göra bankunionen till en egen jurisdiktion. Det kan ändå finnas en risk att deltagande medlemsstater, över tid, utformar regelutvecklingen och tillsynen på ett sätt som de facto skapar olika "regelböcker" inom EU. En sådan utveckling, som inte nödvändigtvis ska ses som en önskan om att segmentera den inre marknaden, kan försvåra för banker med verksamhet helt eller delvis utanför bankunionen. Ur ett svenskt perspektiv är det under alla omständigheter viktigt att regering och myndigheter har möjlighet att påverka hur framtida regelverk för finansiell verksamhet utformas.⁸⁰

Begränsad betydelse för finansiellt centrum i Sverige

Bankunionen kan komma att ha en viss betydelse för var finansiell verksamhet lokaliseras i Europa. Det kan noteras att Nordea angav möjligheten att ingå i bankunionen som huvudskälet för omlokaliseringen från Stockholm till Helsingfors.⁸¹ Samtidigt har Nordeas verksamhet i Sverige inte påverkats av omlokaliseringen. Genom att regler tillämpas mer enhetligt och tillsynen utformas utifrån en gemensam ansats, blir kopplingen till nationella reglerings- och tillsynsregimer mindre stark. Över tid bedöms dock effekterna på Sverige som finansiellt centrum av att stå kvar utanför bankunionen vara begränsade, så länge banktillsynen håller hög kvalitet och den ekonomiska politiken är ansvarsfull. Faktorer så som tillgången på välutbildad arbetskraft, öppenhet i olika dimensioner, skattesystemets utformning samt politisk och legal stabilitet torde ha större betydelse för lokalisering av finansiell verksamhet.

⁸⁰ Frågan om Sveriges möjligheter att påverka utformningen av utvecklingen av framtida regelverk på finansmarknadsområdet, såväl inom EU som globalt, diskuteras i kapitel 11.

⁸¹ Nordea (2018, 8 mars) Why we propose to move into the Banking Union, pressmeddelande.

10 Förutsättningar för deltagande på likvärdiga villkor

10.1 Inledning

När bankunionens institutionella ram förhandlades fram stod det tidigt klart att företrädare för tillsyns- och resolutionsmyndigheterna i de deltagande medlemsstaterna skulle ha samma rättigheter att delta och rösta i Tillsynsnämnden respektive i Resolutionsnämnden. ECB-rådets roll som ECB:s högsta beslutande organ får, emellertid, som konsekvens att Tillsynsnämnden inte har befogenhet att fatta slutgiltiga beslut i tillsynsärenden. Detta får i sin tur till följd att beslutanderätten inom Tillsynsmekanismen skiljer sig åt beroende på om en deltagande medlemsstat har euron som valuta eller inte. I det avseendet är det inte möjligt för Sverige att delta i bankunionen på *lika* villkor som medlemsstater som har euron som valuta.

Detta kapitel behandlar därför Sveriges möjligheter att delta i bankunionen på *likvärdiga* villkor jämfört med de medlemsstater som har euron som valuta. Kapitlet behandlar även förutsättningarna för Sveriges formella inflytande över lagstiftning relaterad till finansmarknadsområdet samt när bankunionens framtida utveckling behandlas. Avsnitt 10.2 redogör för innebörden av ett antal nyckelbegrepp: formellt och informellt inflytande, likabehandling samt lika och likvärdiga villkor. Dessutom behandlas vissa skillnader mellan beslutsorganens karaktär vad avser oberoende och representation. Avsnitt 10.3 behandlar förutsättningarna för Sverige att delta på likvärdiga villkor i bankunionens organ. Avsnitt 10.4 behandlar formellt inflytande för den svenska regeringen i organ som beslutar om det gemensamma regelverket respektive bankunionens framtida utveckling.

10.2 Nyckelbegrepp

För att kunna analysera och bedöma förutsättningarna för att Sverige ska kunna delta i bankunionen på likvärdiga villkor behöver ett antal nyckelbegrepp definieras: formellt inflytande (10.2.1) informellt inflytande (10.2.2), likabehandling (10.2.3) samt lika villkor (10.2.4) och likvärdiga villkor (10.2.5). Slutligen behandlas viktiga skillnader mellan beslutsorgan vad avser bl.a. deras oberoende som också bör tas i beaktande (10.2.6).

10.2.1 Formellt inflytande

Det formella inflytandet som en medlemsstat har framgår av EU:s fördrag.¹ Med formellt inflytande avses: i) rätten att rösta, ii) rätten att närvara vid sammanträden samt iii) rätten att få information. De villkor som ska vara uppfyllda för att ett beslut ska anses antaget framgår framför allt av EU:s fördrag. Förklaringsruta Beslutsregler i EU redogör de omröstningsregler som tillämpas inom EU när beslut fattas.

¹ Fördraget om Europeiska unionen, EU-fördraget och Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, EUF-fördraget.

Förklaringsruta: Beslutsregler inom EU

Kvalificerad majoritet

Omröstning med s.k. kvalificerad majoritet sker enligt EU-fördragets viktberäkning och utgör ordinarie beslutsförfarande inom EU. Viktberäkning innebär att storleken på ett lands befolkning är avgörande för hur rösterna viktas.²

Enkel majoritet

Omröstning med enkel majoritet innebär att varje ledamot har en röst oberoende från vilket land den kommer. Omröstning med enkel majoritet är det vanligast förekommande röstningsförfarandet i bankunionens organ.

Enhällighet

I politiska organ, som t.ex. Europeiska rådet, förekommer det att enhällighet tillämpas vilket innebär att ett förslag (exempelvis slutsatser) betraktas som antaget om ingen har röstat emot det.³

Konsensus

Konsensus utgör inte en av de omröstningsregler som framgår av EU:s fördrag men tillämpas ändå inom EU. De som omfattas av en konsensusregel ska som utgångspunkt komma överens om en gemensam text⁴ vilket innebär att den utformas på ett sätt som tillfredsställer alla. Konsensus används av Resolutionsnämnden i sitt verkställande format vilket behandlas i avsnitt 10.3.2.

Specialregler i Eba

Omröstningsreglerna i Eba har i viss utsträckning anpassats för medlemsstater som inte har euron som valuta. Beslutsförfarandet, s.k. dubbelmajoritet, behandlas i avsnitt 10.4.4

10.2.2 Informellt inflytande

Det informella inflytandet skiljer sig från det formella så till vida att det inte kommer till uttryck i rättsregler. Det informella inflytandet har kommit att bli allt viktigare i takt med dels att EU:s politikområden har utvidgats, dels att den institutionella komplexiteten har

² Artikel 16 i EU-fördraget. Tillämpas bl.a. vid antagande av ECB:s förordningar.

³ Det går däremot att fatta beslut om en stats- eller regeringschef lägger ned sin röst.

⁴ T.ex. rådsslutsatser som är en politisk viljeyttring men inte en bindande rättsakt.

ökat.⁵ Goda sakkunskaper, tydliga strategier, handlingsutrymme och förmågan att skapa allianser har visat sig vara viktiga faktorer för att en medlemsstat ska ha ett informellt inflytande.⁶ Det informella inflytandet kan även påverkas av att vissa medlemsstater träffas i flera olika sammanhang där de har möjlighet att förbereda gemensamma ståndpunkter. Ett sådant exempel är samordning av ståndpunkter inför möten i Eba:s tillsynsstyrelse. Medlemsstater utanför bankunionen kan ha större svårigheter att påverka beslut om ledamöter från medlemsstater som deltar i bankunionen informellt kan nå samsyn i frågor som behandlas i tillsynsstyrelsen eftersom de ofta möts i bankunionsrelaterade organ.⁷ Utredningens bild är att sådan samordning (än så länge) inte sker i någon större omfattning.

10.2.3 Likabehandling – icke-diskrimineringsprincipen

EU:s allmänna princip om likabehandling innebär att medlemsstaterna är lika inför EU:s fördrag samt att ingen fysisk person eller juridisk person får diskrimineras på grund av sin nationalitet.⁸ Principen benämns ibland icke-diskrimineringsprincipen och används i lagstiftning – men även i tolkning av lagstiftning – relaterad till EU:s inre marknad. Enligt SSM-förordningen ska principen respekteras när ECB-rådet fattar beslut beträffande en eller flera banker.⁹ SRM-förordningen anger att vare sig Resolutionsnämnden, Ekofin-rådet, kommissionen eller en nationell resolutionsmyndighet får vidta åtgärder som diskriminerar på grund av nationalitet.¹⁰ Tillsynsnämndens arbete styrs bl.a. av dess arbetsordning som uttrycker att likabehandling gäller mellan nämndens ledamöter.¹¹

⁵ Jerneck (2014).

⁶ Se Tallberg (2007), Naurin och Lindahl (2010), van Aken (2012), Jerneck (2014).

⁷ Rapport av Danmarks regering (2015).

⁸ Artikel 4.2 i EU-fördraget samt artikel 18 EUF-fördraget. Regeringens proposition 2007/08:168 Lissabonfördraget s. 172. Lissabonfördraget införde begreppet om medlemsstaternas likhet inför fördragen i samma mening som det anges att medlemsstaternas nationella identitet ska respekteras.

⁹ Artikel 1 i SSM-förordningen, se även skäl 30 och artikel 26 i SSM-förordningen

¹⁰ Artikel 6 i SRM-förordningen.

¹¹ Artikel 26.12 i SSM-förordningen.

10.2.4 Lika villkor

Begreppet lika villkor används i betänkandet i betydelsen att medlemsstaterna har samma formella inflytande. EU:s fördrag ger emellertid utrymme för att vissa medlemsstater ingår ett samarbete med egna besluts- och mötesformer. Inte minst euroländerna har etablerat sådana samarbetsformer i takt med att det ekonomisk-politiska samarbetet inom euroområdet har fördjupats.¹² Även inom andra politikområden har vissa medlemsstater valt att gemensamt intensifiera samarbetet, exempelvis det fördjupade samarbetet inom patentområdet respektive Schengensamarbetet.¹³

Medlemsstater som *väljer* att inte delta i ett samarbete har ingen rättslig grund för att kräva lika villkor som de medlemsstater som deltar.¹⁴ Skulle en medborgare från en medlemsstat som inte deltar i ett samarbete, utsättas för en uppenbar diskriminering ger EU-domstolen likväl ett rättsligt skydd eftersom medborgaren kan få sin sak prövad. En medlemsstat kan dock knappast hävda att den borde ha rösträtt (eller andra former av formellt inflytande) i ett organ den själv har valt att inte delta i.

10.2.5 Likvärdiga villkor

Deltagande i eurosamarbetet innebär att berörda medlemsstater tar plats, med rösträtt, i EU-organ där endast medlemsstater som har euron som valuta kan ingå (t.ex. ECB-rådet). Eftersom medlemsstater som har euron som valuta och de som inte har det i vissa fall omfattas av olika regler, kan villkoren per definition inte vara lika. Begreppet likvärdiga villkor tar fasta på att det kan finnas särskilda

¹² Endast medlemsstater som har euron som valuta har rösträtt för ett antal beslut. Följande rättsliga grunder i EUF-fördraget omfattas: artiklarna 121.2 och 4, 126.6–13, 128, 132, 133, 136, 138.1 och 2, 219, se särskilt artikel 139.2–4. Exempelvis de delar av de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken som gäller euroområdet generellt, beslut om Stabilitets- och tillväxtpakten som gäller euroländerna, ECB:s rättsakter, användningen av euron, utgivning av euron (sedlar och mynt), utnämning av ledamöterna i ECB:s direktion samt representation och ståndpunkter knutet till EMU i internationella fora samt internationella avtal.

¹³ Samarbete inom Schengen liksom EMU är inte fördjupade samarbeten i EU-fördragets bemärkelse och därför används termen ”samarbete” i en vidare mening i betänkandet.

¹⁴ När ett s.k. fördjupat samarbete i EU-fördragets mening upprättas ska det respektera de icke deltagande medlemsstaternas befogenheter, rättigheter och skyldigheter. Dessa medlemsstater får dock inte hindra de deltagande medlemsstaterna från att genomföra samarbetet. Artikel 326–334 i EUF-fördraget, artikel 20 i EU-fördraget.

mekanismer som syftar till att mildra effekterna av att lika villkor inte är möjliga att uppnå.¹⁵

Under förhandlingarna om att inrätta bankunionen var det en tydlig politisk ambition att säkerställa att medlemsstater som inte har euron som valuta skulle kunna delta i bankunionen på likvärdiga villkor.¹⁶

10.2.6 Olika beslutsorgan

För att bedöma förutsättningarna för att ett eventuellt svenskt deltagande i bankunionen kan ske på likvärdiga villkor är det viktigt att beakta att beslutsorganen inom EU skiljer sig åt, inte minst när det gäller deras sammansättning. I grova drag finns det två typer av beslutsorgan:

1. Beslutsorgan i vilka ledamöter som representerar samtliga medlemsstater deltar i diskussioner och förhandlingar i syfte att nå gemensamma beslut. Organet har ofta en *politisk karaktär*, exempelvis Europeiska unionens råd (rådet, t.ex. Ekofin-rådet) och eurogruppen. I dessa organ deltar ledamöterna vanligtvis med någon form av instruktion från respektive regering.
2. Beslutsorgan som ska agera oberoende från politikerns och marknadsaktörernas intressen och vars ledamöter lyder under instruktionsförbud (exempelvis Resolutionsnämnden, Tillsynsnämnden, ECB-rådet och kommissionen). Organen är av *expertkaraktär* eftersom de ska verka oberoende och objektivt i hela EU:s intresse. De kan dessutom ha färre ledamöter än antalet medlemsstater och deltagarna utses framför allt utifrån kvalifikationer snarare än nationalitet.

I realiteten kan även ett expertorgan behöva hantera en politiskt känslig fråga. Det finns emellertid en begränsning för vilka beslut ett EU-organ får fatta. Begränsningen brukar benämnas Meroni-principen efter en dom från EU-domstolen vilken Förklaringsruta Meroni-principen redogör för.

¹⁵ Likvärdiga villkor är även den term som används i utredningens direktiv.

¹⁶ Se t.ex. Europeiska rådet (2012, 28–29 juni) Slutsatser 29 juni EUCO 76/12; Europeiska rådet (2012, 19 oktober), Slutsatser 18–19 oktober EUCO 156/12; Europeiska rådet (2013, 20 december) Slutsatser 19–20 december EUCO 217/13.

Förklaringsruta: Meroni-principen¹⁷

Beslut som innebär en bred bedömningsfrihet och medför användning av ett politiskt tolkningsutrymme får endast fattas av de organ som enligt EU:s fördrag betecknas som EU:s institutioner. EU:s institutioner, är enligt artikel 13 i EU-fördraget: Europaparlamentet, Europeiska rådet, rådet, kommissionen, EU-domstolen, ECB och Europeiska revisionsrätten. Varken Tillsynsnämnden eller Resolutionsnämnden är institutioner och deras möjlighet att fatta beslut är därmed begränsad.

Diskussionen om en medlemsstat kan uppnå likvärdiga villkor i beslutfattande som andra medlemsstater bör inte vara begränsad till frågan om deltagande i ett specifikt organ, utan bilden behöver kompletteras med vilken nivå av oberoende och ansvarsutkrävande som är önskvärd (se avsnitt 4.3–4.5).

10.3 Deltagande i bankunionen på likvärdiga villkor

Detta avsnitt behandlar Sveriges möjligheter att delta i bankunionens organ på villkor likvärdiga de villkor medlemsstater som har euron som valuta åtnjuter. Avsnittet är begränsat till det formella beslutsfattandet i tillsynsärenden och resolutionsärenden.

10.3.1 Tillsynsmekanismen

Tillsynsmekanismens två viktigaste organ utifrån perspektivet likvärdig behandling är Tillsynsnämnden och ECB-rådet. Tillsynsnämnden är en organisatoriskt fristående del av ECB. Den har en självständig roll när det gäller att anta utkast till beslut i till-

¹⁷ Utdrag ur den s.k. *Meroni-domen*: ”Följderna av en delegering av befogenheter skiljer sig markant åt, beroende på om den avser klart avgränsade verkställande befogenheter, vilkas användning därigenom är föremål för sträng kontroll med hjälp av objektiva kriterier fastställda av den delegerande myndigheten, eller om den avser diskretionär befogenhet som innebär en vidsträckt bedömningsfrihet och som i den praktiska användningen kan ge uttryck för en verklig ekonomisk politik”. Dom av den 13 juni 1958, Meroni mot Höga myndigheten, 9/56, ECLI:EU:C:1958:7. EU-domstolen har exempelvis slagit fast att den bedömning som Esma kan göra inom ramen för sin befogenhet att begränsa eller förbjuda viss finansiell aktivitet inte innebär ett politiskt tolkningsutrymme, utan endast tillämpning av väl definierade regler, som dessutom endast kan göras gällande inom en avgränsad tidsperiod. Dom av den 22 januari 2014, Förenade kungariket mot Europaparlamentet och rådet, C-270/12, ECLI:EU:C:2014:18.

synsären. I det dagliga arbetet i ECB:s olika underavdelningar för tillsyn utvecklas tillämpningen av bankregelverket inom bankunionen. Beslutsförfarandet i Tillsynsmekanismen har en speciell utformning med ECB-rådet som högsta beslutande instans vilket är en viktig komponent för att bedöma i vilken utsträckning Sverige kan delta i Tillsynsmekanismen på likvärdiga villkor.

Tillsynsnämnden

Enligt SSM-förordningen ska Tillsynsnämndens arbetsordning garantera likabehandling av alla deltagande medlemsstater.¹⁸ Förordningen anger även att nämndens ledamöter ska agera oberoende och objektivt i hela unionens intresse.¹⁹ Tillsynsnämndens ledamöter består av personer (företrädesvis på generaldirektörsnivå eller, om centralbanken har tillsynsansvaret, medlem av dess direktion) från den deltagande medlemsstatens behöriga tillsynsmyndighet och varje ledamot har en röst. Finansinspektionen är den myndighet som, vid ett svenskt deltagande, skulle delta med rösträtt vid Tillsynsnämndens möten. Även en företrädare för Riksbanken skulle ha rätt att delta men utan rösträtt. Ett utkast till beslut i ett tillsynsärende är antaget om en enkel majoritet av nämndens ledamöter stödjer beslutet.²⁰ Utifrån de formella reglerna åtnjuter ledamöter i Tillsynsnämnden således *lika* villkor vad gäller rätten att delta, rätten att få information och rätten att rösta.

Tillsynsnämndens ordförande och vice ordförande

Tillsynsnämnden leds av en ordförande och en vice ordförande. Det finns inga formella hinder för att en person från en deltagande medlemsstat som inte har euron som valuta utnämns till ordförande. Däremot ska Tillsynsnämndens vice ordförande vara ledamot av ECB:s direktion, vilket utesluter att en person från en deltagande medlemsstat som inte har euro som valuta utnämns till den posten. ECB företräds i Tillsynsnämnden av fyra ledamöter som kan komma

¹⁸ Artikel 26.12 i SSM-förordningen. Arbetsordningen är publicerad i EUT L 182/56, 1.6.2014.

¹⁹ Artikel 19 i SSM-förordningen.

²⁰ Samma röstningsförfarande tillämpas för antagande av utkast till rekommendationer och riktlinjer. När ett utkast till förordning (t.ex. om tillsynsavgifter) ska beslutas sker däremot beslut med kvalificerad majoritet.

från en medlemsstat oberoende av om den deltar i eurosamarbetet eller inte. Förste vice riksbankschef Kerstin af Jochnick utsågs i juli 2019 till en av ECB-företrädarna.

ECB-rådet

ECB-rådet består av centralbankschefer från medlemsstater som har euron som valuta och ECB:s direktion.²¹ ECB har i EU:s fördrag givits ett starkt oberoende. Ledamöterna i ECB-rådet får varken ta emot eller efterfråga instruktioner från regeringar eller andra organ. De ska verka i hela euroområdet intresse.²² Centralbankscheferna från de medlemsstater som, i likhet med Sverige, inte har euron som valuta har inte närvarorätt i ECB-rådet men kan bjudas in. Eftersom ECB har två ansvarsområden – penningpolitik och tillsyn av banker – framgår det av SSM-förordningen att en tydlig skiljelinje mellan de två funktionerna måste upprätthållas. Det förklaras av att det kan finnas en målkonflikt mellan penningpolitik och tillsyn av banker. Under förhandlingarna om att inrätta Tillsynsmekanismen ville kommissionen och flera medlemsstater ge Tillsynsnämnden en ännu tydligare självständighet.²³ Motivet var att dels säkerställa ECB:s penningpolitiska oberoende, dels ge deltagande medlemsstater som inte har euron som valuta möjlighet att delta på *lika* villkor.²⁴ Det visade sig inte vara rättsligt möjligt att inom EU-fördragets ram inrätta ett helt självständigt tillsynsorgan. Den rättsliga bedömningen som gjordes innebär att vissa väl avgränsade uppgifter inom ECB visserligen kan delegeras men att de slutgiltiga besluten måste fattas av ECB-rådet.²⁵

För att särskilja ECB:s penningpolitiska mandat från tillsynsmandatet sammanträder ECB-rådet i två separata formationer med

²¹ Dessa ledamöter utnämns av Europeiska rådet (endast euroländerna har rösträtt). Deltagande vid mötena är även en ledamot av kommissionen och ordföranden i Europeiska unionens råd, artikel 3 i ECB:s arbetsordning.

²² Artikel 130 i EUF-fördraget, artikel 7 i ECB:s stadga.

²³ Europeiska kommissionen (2012, 12 september) Förslag till rådets förordning om tilldelning av särskilda uppgifter till Europeiska centralbanken i fråga om politiken för tillsyn över kreditinstitut (KOM (2012) 511).

²⁴ Europeiska rådet (2012, 19 oktober), Slutsatser 18–19 oktober EUCO 156/12. www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/sv/ec/133020.pdf

²⁵ Se Meroniprincipen i Förklaringsruta ovan samt fotnot 17. Den rättsliga bedömningen har refererats till i press, se t.ex. www.handelsblatt.com/politik/international/streit-um-rechtmassigkeit-kommission-bekraeftigt-bankenaufsicht/7272508.html. För att tilldela Tillsynsnämnden full beslutanderätt skulle det krävas en ändring av artikel 127.6 i EUF-fördraget, se skäl 85 i SSM-förordningen.

separata dagordningar och protokoll. Beslut i tillsynsärenden tas i skriftligt förfarande och de (få) sammanträden som äger rum (på plats) i ECB-rådets tillsynsformation har hittills ägnats åt framför allt övergripande diskussioner.

ECB-rådets indirekta beslut i tillsynsärenden

För att åstadkomma en i hög grad självständig tillsynsorganisation inom ECB och samtidigt respektera ECB-rådets ställning som ECB:s högsta beslutade organ tillämpas ett indirekt beslutsförfarande i tillsynsärenden. Det innebär att Tillsynsnämnden utarbetar fullständiga utkast till beslut som föreläggs ECB-rådet, vilket inom en viss frist (som inte får överstiga tio dagar), kan *invända* mot utkastet till beslut. Om ECB-rådet inte invänder är beslutet antaget. Om ECB-rådet däremot invänder mot ett beslut ska det skriftligen motivera varför och särskilt framhålla penningpolitiska aspekter. Europaparlamentet ska dessutom informeras av ECB. ECB-rådet kan inte självt ändra i ett utkast till beslut, utan kan endast begära att få ett nytt utkast från Tillsynsnämnden. När det gäller beslut i makrotillsynsärenden gäller ett annorlunda förfarande. Det som särskiljer ECB:s beslut i makrotillsynsärenden från andra beslut i tillsynsärenden är att ECB har en möjlighet att ta initiativ till ett beslut att tillämpa (harmoniserade) makrotillsynsverktyg utan att det föregås av förslag från Tillsynsnämnden.²⁶ Därmed tillämpas inte det indirekta beslutsförfarandet när ECB självt tar initiativet. ECB-rådet har hittills inte fattat något beslut om att tillämpa makrotillsynsverktyg.

Deltagande i ECB-rådet

Enligt SSM-förordningen kan företrädare på hög nivå för de deltagande medlemsstaterna som inte har euron som valuta bjudas in till ECB - rådets sammanträden (tillsynsformationen) om ECB-rådet avser att invända mot ett utkast till beslut från Tillsynsnämnden.²⁷ Rätten att närvara gäller även när den deltagande medlemsstaten (som inte har euron som valuta) har meddelat ECB-rådet

²⁶ Artikel 13h.3 i ECB:s arbetsordning. Det innebär inte att ECB har en stor befogenhet jämfört med medlemsstaterna. Se avsnitt 7.4 för förklaringsruta över harmoniserade makrotillsynsverktyg.

²⁷ Skäl 72 i SSM-förordningen.

sin motiverade invändning mot ett utkast till beslut från Tillsynsmyndigheten (se nedan). Det krävs dock att beslutet är riktat till den nationella myndigheten och avser en bank i den deltagande medlemsstaten ifråga.²⁸ Det finns inget som hindrar ECB-rådet från att bjuda in en centralbankschef eller annan person från en deltagande medlemsstat som inte har euron som valuta.

Det finns faktorer som i viss utsträckning kan motverka konsekvenserna av avsaknaden av lika villkor inom Tillsynsmekanismen. För det första finns det en särskild skyddsmekanism för de medlemsstater som inte har euron som valuta. Mekanismen beskrivs senare i detta avsnitt. För det andra är det, som nämns ovan, möjligt för ECB-rådet att bjuda in den person ECB-rådet önskar ska närvara vid deras möte. Det är emellertid ECB-rådet som bedömer om en inbjudan ska göras. För det tredje tillämpar ECB-rådet en rotationsordning vid omröstning. Det innebär att fyra permanenta ledamöter (nationella centralbankschefer) alltid saknar rösträtt vid ECB-rådets möten, enligt rotationsschemat.²⁹ Det bör även tilläggas att enskilda centralbankschefer inte har vetorätt eftersom beslut fattas med enkel majoritet.³⁰ Slutligen är ECB:s fördragsfästa oberoende en av dess grundpelare och ledamöterna i ECB-rådet lyder under instruktionsförbud. Detta innebär att även om riksbankschefen vore permanent ledamot av ECB-rådet skulle denne inte kunna ta instruktion från någon.³¹

Skyddsmekanism för medlemsstater som inte har euron som valuta

I syfte att kompensera för de begränsningar EU:s fördrag innebär för rösträtt och närvaro i ECB-rådet för deltagande medlemsstater som inte har euron som valuta, innehåller SSM-förordningen en

²⁸ Skäl 72 samt artikel 5.2 i SSM-förordningen. Artikel 13.1.3 i ECB:s arbetsordning anger att ECB-rådet ska samråda med centralbankscheferna för nationella centralbanker i deltagande medlemsstater utanför eurosystelet innan det invänder mot ett utkast till beslut från Tillsynsmyndigheten som riktar sig till de nationella behöriga myndigheterna (avser banker etablerade i dessa medlemsstater).

²⁹ Artikel 10.2 i ECBS-stadgan och artikel 3a i ECB:s arbetsordning. Centralbankscheferna från några av de större euroländerna har emellertid oftare rösträtt jämfört med centralbankschefer från mindre euroländer.

³⁰ Artikel 10 ECBS-stadgan.

³¹ Nödvändigheten av institutionellt och operativt oberoende tillsynsmyndigheter behandlas i avsnitt 4.5.

särskild skyddsmekanism.³² Den kan användas av en medlemsstat som inte har euron som valuta men som upprättar ett s.k. nära samarbete och därmed blir en deltagande medlemsstat i bankunionen (se avsnitt 3.5). Den kan tillämpas på tre olika sätt, beslutsgången presenteras förenklat i Figur 10.1.

Invända mot Tillsynsnämndens utkast till beslut

En deltagande medlemsstat som inte har euron som valuta kan invända mot utkast till beslut från Tillsynsnämnden. Det är möjligt att invända både mot utkast till beslut i tillsynsärenden och utkast till makrotillsynsbeslut som läggs fram av Tillsynsnämnden.³³ Om en ledamot från en medlemsstat som inte har euron som valuta inte stödjer Tillsynsnämndens utkast till beslut, anmäler ledamoten en invändning mot utkastet. ECB-rådet ska då inom fem arbetsdagar besluta i ärendet och förklara sitt beslut. Vidhåller ECB-rådet sitt beslut har den berörda medlemsstaten rätt att begära att det nära samarbetet avslutas med omedelbar verkan. Konsekvensen av detta är att den deltagande medlemsstaten inte längre deltar i bankunionen.

Invända mot ECB-rådets indirekta beslut

En deltagande medlemsstat som inte har euron som valuta kan även invända mot ECB-rådets beslut i en tillsynsfråga som berör en bank i den medlemsstaten. ECB-rådet kan fatta ett beslut att invända mot Tillsynsnämndens utkast till beslut i ett tillsynsärende. Denna invändning kan en medlemsstat motsätta sig enligt ordalydelsen i SSM-förordningen.³⁴ Om denna mekanism aktiveras måste ECB-rådet, med stöd av kriterier i SSM-förordningen, motivera om det vidhåller sitt beslut. Om ECB-rådet vidhåller beslutet kan den deltagande medlemsstaten förklara sig inte vara bunden av beslutet. ECB-rådet kan i så fall välja att avsluta samarbetet tillfälligt eller fullständigt.

Enligt ECB:s arbetsordning ska ECB-rådet samråda med centralbankschefen i den berörda medlemsstaten (riksbankschefen i Sveriges fall) i två fall. Det första fallet gäller när ECB-rådet avser invända mot

³² Artikel 7 i SSM-förordningen.

³³ Artikel 5.2 i SSM-förordningen.

³⁴ Artikel 7.7 i SSM-förordningen.

ett beslut i en tillsynsfråga som berör en bank med huvudkontor i den medlemsstaten (exempelvis en svensk bank). Det andra fallet gäller när en företrädare för Finansinspektionen (ledamot i Tillsynsnämnden) avser att invända mot ett utkast till beslut från Tillsynsnämnden som berör en bank med huvudkontor i Sverige.³⁵

Lämna bankunionen

En medlemsstat som inte har euron som valuta kan välja att avsluta det nära samarbetet och därmed lämna bankunionen efter tre år från det att det nära samarbetet upprättades.³⁶ En begäran om återinträde kan lämnas in tidigast efter tre år och samma inträdeskrav som gällde vid det första inträdet skulle behöva uppfyllas.

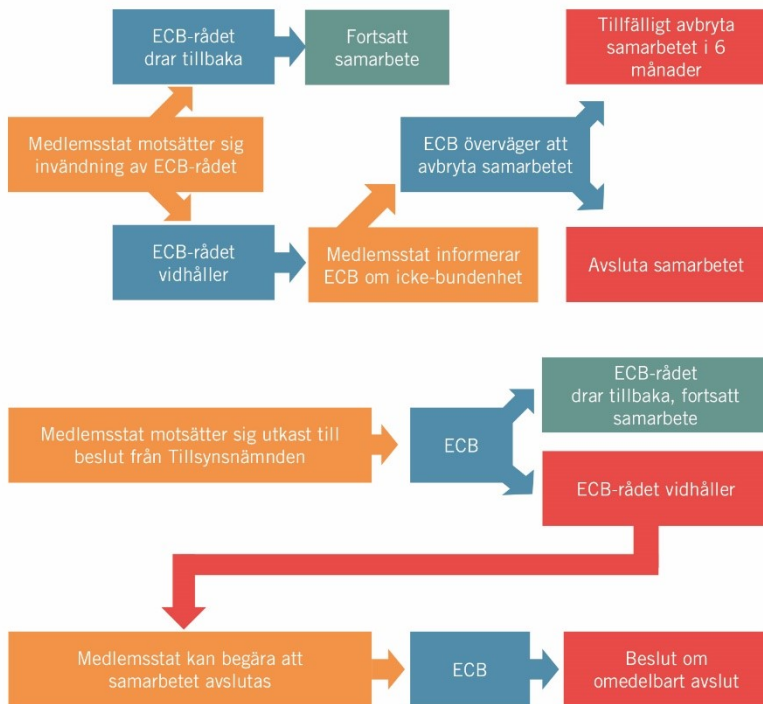
Beslut i makrotillsynsärenden

De skyddsmekanismer som kan tillämpas för en deltagande medlemsstat som inte har euron som valuta gäller även för beslut rörande tillämpningen av de harmoniserade makrotillsynsverktygen. Eftersom skyddsmekanismen inte gäller när ECB på *eget initiativ* fattar ett beslut kan en deltagande medlemsstat som inte har euron som valuta formellt inte invända mot ett sådant beslut. Det ordinarie beslutsförfarandet är dock att Tillsynsnämnden föreslår ECB-rådet ett utkast till beslut som ECB-rådet godkänner (genom att inte invända mot det).

³⁵ Artikel 13.1.3 i ECB:s arbetsordning.

³⁶ Artikel 7.6 i SSM-förordningen.

Figur 10.1 Skyddsmekanismen



Anm: Medlemsstat avser endast de som inte har euron som valuta.

10.3.2 Resolutionsmekanismen

Beslutsfattandet i Resolutionsmekanismen är organiserat utifrån dels en uppdelning av befogenheter mellan expertnivå och politisk nivå, dels ett nära samarbete mellan Resolutionsnämnden och de nationella resolutionsmyndigheterna.³⁷ Beroende på hur ett resolutionsärende är utformat ska Resolutionsnämnden, kommissionen och i vissa fall rådet (Ekofin) vara involverade i beslutsförandet.³⁸ SRM-förordningen anger på flera ställen att regelverket ska tillämpas lika för alla deltagande medlemsstater. Det innebär att Sverige skulle delta i Resolutionsmekanismen på lika villkor.

³⁷ Skäl 11 samt artikel 1 i SRM-förordningen. Det gäller även vid tillämpning av det mellanstatliga avtalet om Resolutionsfonden som är sammanlänkad med SRM-förordningen. Avtal om överföring av och ömsesidighet för bidrag till den gemensamma resolutionsfonden, 8457/14.

³⁸ SE PM SRM för mer detaljerad beskrivning av beslutsförande.

De flesta beslut fattas av Resolutionsnämndens verkställande session. I Resolutionsnämndens verkställande session deltar en ordförande och fyra heltidsledamöter. Det finns inget som hindrar att en person från en deltagande medlemsstat som inte har euron som valuta utses som ledamot i den verkställande sessionen. När Resolutionsnämnden sammanträder i plenarsessionen deltar en företrädare (vanligtvis på generaldirektörsnivå eller motsvarande om centralbanken har ansvar för resolution) för varje deltagande medlemsstats resolutionsmyndighet med rösträtt. Därtill deltar ordföranden och de fyra heltidsledamöterna från nämndens verkställande session. Nämndens ledamöter ska agera oberoende, objektivt och i hela EU:s intresse när de fattar sina beslut.³⁹

Resolutionsnämnden fattar som utgångspunkt beslut med enkel majoritet i plenarsessionen, förutom när en del av Resolutionsfonden används. I det fallet viktas rösterna beroende på det finansiella bidraget till Resolutionsfonden.⁴⁰

Delaktighet i beslut om resolutionsordning

Vid ett svenskt deltagande i bankunionen skulle Riksgälden närvara och delta i beslutsförfarandet om en bank med huvudkontor i Sverige, ett dotterbolag eller enhet under koncerntäckande tillsyn i Sverige skulle bli föremål för resolution. Ett sådant beslut fattas av Resolutionsnämndens verkställande session genom att en s.k. resolutionsordning antas. Resolutionsordningen försätter en bank i resolution samt fastställer vilka resolutionsverktyg som ska användas och eventuell användning av Resolutionsfonden. Resolutionsnämndens ordförande ska eftersträva att fatta beslut som alla deltagande ledamöter kan stå bakom. Om enighet inte går att uppnå kan ett beslut fattas av en enkel majoritet av de fem ordinarie ledamöterna (dvs. ordföranden och de fyra heltidsledamöterna). Företrädare för en nationell resolutionsmyndighet har därmed ingen vetorätt i ett konkret resolutionsfall. Beslutsordningen är dock densamma vare sig medlemsstaten har euron som valuta eller inte.

³⁹ Skäl 32 i SRM-förordningen.

⁴⁰ Enligt artikel 50 i SRM-förordningen fattar plenarsessionen beslut om användning av Resolutionsfonden utöver ett tröskelvärde på 5 miljarder euro. Artikel 52 i SRM-förordningen.

Resolutionsordningen sänds sedan till kommissionen för godkännande eftersom Resolutionsnämnden inte har befogenhet att fatta det slutgiltiga beslutet. Kommissionen gör en självständig bedömning av att reglerna tillämpas enhetligt.⁴¹ Därutöver är kommissionen ansvarig för att bedöma om resolutionsordningen uppfyller reglerna om statligt stöd. Det är kommissionens roll att utifrån tillämpliga regler⁴² bedöma alla resolutionsordningar och prövningar om statligt stöd utifrån principen om alla medlemsstaters likhet inför fördragen. Därmed finns det skydd mot särbehandling.

Ekofin-rådet

Ett beslut om resolutionsordningen går vidare till Ekofin-rådet, dvs. finansministrarnas råd, om beslutet innebär användning av ett politiskt tolkningsutrymme.⁴³ Rådet kan antingen invända eller godkänna ett beslut om resolutionsordning. Rådet involveras i de fall kommissionen invänder mot Resolutionsnämndens förslag till resolutionsordning eller om Resolutionsfonden ska tas i anspråk.⁴⁴ I rådet är alla EU:s medlemsstater representerade på högsta politiska nivå. Det innebär att Sveriges finansminister deltar i beslutsfattandet oavsett om Sverige deltar i bankunionen eller inte. Ett beslut är antaget om det har stöd av en enkel majoritet av rådets ledamöter. De medlemsstater som 2013 valde att stå utanför bankunionen, däribland Sverige, har genom ett uttalande förbundit sig att inte förhindra antagandet av ett beslut om resolution och användning av Resolutionsfonden som avser de deltagande medlemsstaterna.⁴⁵ Uttalandet gäller under förutsättning att Sverige inte deltar i bankunionen.

⁴¹ Bedömningen görs utifrån krishanteringsdirektiver och SRM-förordningen.

⁴² Artikel 107.3b i EUF-fördraget samt kommissionens meddelande (2013/C 216/01) om tillämpning av reglerna om statligt stöd på åtgärder till förmån för banker i samband med finanskrisen.

⁴³ Framför allt Meroniprincipen som framgår Förklaringsruta Meroniprincipen ovan samt fotnot 17.

⁴⁴ Artikel 18.7 i SRM-förordningen.

⁴⁵ Skäl 99 i SRM-förordning (samt uttalande av finansministrarna i anslutning till Ekofin 8 december 2015).

10.4 Formellt inflytande i lagstiftning och när bankunionens framtid behandlas

Det finns andra EU-institutioner och -organ som behandlar och, i vissa fall, fattar beslut i frågor som har bäring på bankunionens funktionsätt och framtida utveckling. Sveriges möjligheter till formellt (men även informellt) inflytande i dessa institutioner och organ är således viktiga för Sveriges inflytande i bankunionen i en vidare mening. De institutioner och organ som har störst betydelse för bankunionsrelaterade frågor är: eurogruppen, Ekofin-rådet, Europeiska rådet, eurotoppmötet samt ESM och Eba.

Sveriges regering deltar som utgångspunkt i beslut om EU:s rättsakter.⁴⁶ Däremot deltar endast medlemsstater som har euron som valuta i vissa beslut och frågor kan behandlas i organ vilka medlemsstater utanför valutasamarbetet inte kan kräva att få delta i.⁴⁷ Alla beslut innebär emellertid inte lagstiftning; ofta behandlas en sakfråga eller ett ämne övergripande vilket sedan styr den framtida utveckling av regelverket (t.ex. regelverket kopplat till bankunionen).

10.4.1 Eurogruppen

Eurogruppen är ett informellt organ för euroländernas finansministrar.⁴⁸ Företrädare för deltagande medlemsstater som inte har euron som valuta har rätt att närvara vid eurogruppens möten när Tillsynsnämndens ordförande lägger fram ECB:s årsrapport om tillsynsverksamheten och när Tillsynsnämndens ordförande hörs eller besvarar frågor.⁴⁹ Detta stadgas i SSM – förordningen samt i det samförståndsavtal om ansvarsutkrävande som har ingåtts mellan

⁴⁶ En rättsakt är en av de akter som är uppräknade i artikel 288 i EUF-fördraget (förordning, direktiv, beslut, rekommendation eller yttrande).

⁴⁷ Se fotnot nr 12.

⁴⁸ Eurogruppen behandlar för euroområdet del det ekonomiska läget, finanspolitik, strukturpolitik och finansiell stabilitet. Vid sammanträdena ska ”frågor förknippade med det särskilda ansvar som [euroländerna] delar när det gäller den gemensamma valutan” diskuteras. Protokoll nr 14 till Lissabonfördraget. Rättslig grund är artikel 137 i EUF-fördraget. Eurogruppen tillkom genom Europeiska rådets resolution om samordning av den ekonomiska politiken som utgör bilaga nr 1 till Europeiska rådets slutsatser: Europeiska rådet (1997, 13 december). Dokumentnummer C/97/400.

⁴⁹ En uttrycklig rätt att delta framgår av artikel 20 i SSM-förordningen. Se även avsnitt 4.3.1.

ECB och rådet.⁵⁰ I avtalet anges dessutom att företrädare för deltagande medlemsstater som inte har euron som valuta har rätt att närvara när Tillsynsnämndens ordförande kallas till eurogruppen för att informera om hur tillsynsuppgifterna enligt SSM-förordningen utförs. Sådana möten ska ske minst två gånger per år.

SRM – förordningen tilldelar inte eurogruppen någon formell roll vad gäller ansvarsutkrävande. En praxis har, emellertid, utvecklats varigenom både Tillsynsnämndens och Resolutionsnämndens ordföranden två gånger per år deltar i eurogruppens ordinarie möten.⁵¹ Det är inte osannolikt att deltagande medlemsstater som inte har euron som valuta skulle kunna erbjudas möjligheten att närvara även när Resolutionsnämndens ordförande framträder inför eurogruppen.

Deltagande i eurogruppens diskussioner om bankunionens framtid

Eurogruppen fattar inte formella beslut men de ställningstaganden som eurogruppen gör har hittills haft betydelse för bankunionens utveckling.⁵² Ett deltagande i bankunionen påverkar inte Sveriges deltagande i eurogruppen; Sverige deltar med samma formella inflytande som övriga deltagande medlemsstater endast när bankunionsrelaterade frågor diskuteras i närvaro av Tillsynsnämndens ordförande. Sverige har därmed ingen rätt att alltid delta i eurogruppen när bankunionens framtid diskuteras. Det är oklart exakt hur ofta sådana diskussioner sker. Däremot är det ett faktum att eurogruppen sammanträdde i så kallat utvidgat format⁵³ hösten 2017, hösten 2018 samt sommaren 2019 när bankunionens framtid diskuterades inom ramen för diskussioner om en fördjupning av det ekonomisk-politiska samarbetet mellan euroländerna.⁵⁴

⁵⁰ Se samförståndsavtal mellan rådet och ECB: ECB (2013, 11 december) Memorandum of Understanding between the Council of the European Union and the European Central Bank on the cooperation on procedures related to the Single Supervisory Mechanism (SSM).

⁵¹ Resolutionsnämnden (2019) Årsrapport 2018.

⁵² Eurogruppen (2018, 30 november) Work programme for the Eurogroup for the first half of 2019.

⁵³ Utvidgat format är en term som härrör från Fördraget om stabilitet, samordning och styrning (Finanspakten, som undertecknades den 2 mars 2012 och trädde i kraft den 1 januari 2013) vilket innebär att EU:s medlemsstater som ratificerat finanspakten har rätt att under vissa förutsättningar delta i eurotoppmötet, ibland även till eurogruppen.

⁵⁴ Avsnitt 11.2.3 belyser denna fördjupning och dess koppling till bankunionen.

10.4.2 Europeiska rådet, Ekofin och eurotoppmötet

Bankunionens övergripande inriktning och framtida utveckling diskuteras på hög, politisk nivå av Europeiska rådet, Ekofin-rådet respektive av eurotoppmötet. När det gäller beslut om ny lagstiftning relaterad till finansmarknadsområdet och ändringar i bankunionens regelverk har Ekofin-rådet, tillsammans med Europaparlamentet, en viktig roll eftersom de är EU:s lagstiftande institutioner.

Ekofin-rådet och Europeiska rådet

Oavsett om Sverige deltar i bankunionen eller fortsätter att stå kvar utanför den deltar Sverige i lagstiftningsförfarandet på lika villkor som övriga medlemsstater.⁵⁵ De medlemsstater som har euron som valuta utgör en kvalificerad majoritet vid omröstning med samtliga EU-medlemsstater representerade.⁵⁶ I förhandlingen om SSM-förordningen hösten 2012 deltog alla EU:s medlemsstater på lika villkor, trots att alla inte hade euron som valuta och därmed inte omfattades av ett obligatoriskt deltagande i bankunionen.

I Europeiska rådet har alla EU:s medlemsstater samma formella inflytande.⁵⁷ Bankunionen har vid ett flertal tillfällen behandlats av Europeiska rådet. Eftersom Europeiska rådet har till uppgift att bestämma EU:s allmänna politiska riktning, är det framför allt bankunionens framtida utformning samt finansieringslösningar som har behandlats hittills. Europeiska rådet har däremot inte befogenhet att anta lagstiftning.

Eurotoppmötet

Eurotoppmötet är sammansatt av euroländernas stats- eller regeringschefer tillsammans med kommissionens ordförande samt ECB-rådets ordförande. Sammanträdena är informella; formella beslut kan inte fattas. Ställningstaganden som har betydande politisk tyngd, t.ex.

⁵⁵ Det gäller även när delar av lagstiftningen delegerats från EU-lagstiftaren till kommissionen, artikel 290 och 291 i EUF-fördraget.

⁵⁶ Som anges ovan i 10.3.2 om Ekofin-rådet fattar rådet beslut med enkel majoritet när artikel 18 i SRM-förordningen är rättslig grund, exempelvis beslut som innebär att Resolutionsfonden ska tillämpas.

⁵⁷ Artikel 4.2 i EU-fördraget.

gemensamma ståndpunkter och handlingslinjer, kan göras genom skriftliga uttalanden. Europeiska rådets ordförande har hittills varit ordförande för eurotoppmötet. Det innebär att denne har viss möjlighet att avgöra vilka frågor som ska behandlas antingen vid möten i Europeiska rådet eller vid eurotoppmötet.⁵⁸ Den s.k. Finanspakten ger de medlemsstater som inte har euron som valuta men som har ratificerat finanspakten, vilket Sverige har gjort, en begränsad rätt att delta vid eurotoppmötet.⁵⁹ Ett deltagande i bankunionen förändrar inte Sveriges formella inflytande i detta avseende.

10.4.3 Säkerhetsmekanism till Resolutionsfonden via ESM

EU:s medlemsstater har kommit överens om hur en gemensam finansiell säkerhetsmekanism (eng. *backstop*) inom Resolutionsmekanismen ska utformas. Överenskommelsen innebär att mekanismen, för euroländernas del, ska tillhandahållas genom en kreditlina från ESM till Resolutionsnämnden. ESM är ett organ som är exklusivt för euroländerna. För att säkra likvärdiga villkor har vissa särskilda arrangemang överenskommit. Alla beslut rörande mekanismen (utbetalning, utvärdering, upphörande och finansiella villkor) ska förberedas gemensamt av alla deltagande medlemsstater. De formella besluten ska emellertid fattas av ESM respektive av vart och ett av de deltagande medlemsstaterna som inte har euron som valuta. Särskilda kommittéer (eng. *Backstop committee* respektive *Backstop sub-committee*) ska sörja för en effektiv och snabb samordning.⁶⁰ Deltagande medlemsstater som inte har euron som valuta har rätt till samma information som euroländerna. Representanter för deltagande medlemsstater som inte har euron som valuta ges enligt ESM-fördraget rätt att delta som observatörer när ESM:s styrande organ behandlar frågor rörande den finansiella säkerhetsmekanismen.

⁵⁸ Båda organen har arbetsordningar som reglerar hur dagordningen sätts men ordförande har möjlighet att göra politiska avvägningar.

⁵⁹ Referens till Finanspakten i fotnot 52. Se även avsnitt 11.2.4.

⁶⁰ Det formella inflytande Sverige kan utöva i säkerhetsmekanismen vid ett deltagande framgår i de villkor som antogs av eurogruppen 4 december 2018 (eng. terms of reference), se Eurogruppen (2018, 4 december) Terms of reference of the common backstop to the Single Resolution Fund. Själva revideringen av ESM-fördraget förväntas undertecknas vid ett eurotoppmöte i december 2019.

10.4.4 Eba

I Eba⁶¹ deltar representanter från medlemsstaternas tillsynsmyndigheter. Eba har framför allt till uppgift att samordna banktillsyn inom EU. Eba har även en roll att övervaka hur nationella myndigheter genomför det gemensamma regelverket samt befogenhet att medla vid vissa tvister mellan tillsynsmyndigheter.⁶² Medlemsstaterna deltar i beslutsfattande i Eba med samma formella inflytande som grundregel. Däremot tillämpas för antagande av vissa beslut i Eba:s tillsynsstyrelse ett särskilt omröstningsförfarande, s.k. dubbelmajoritet. Förfarandet innebär i korthet att den grupp medlemsstater som inte har euron som valuta tillsammans väger lika tungt som medlemsstater som har euron som valuta. För att ett beslut om t.ex. en överträdelse av EU-rätten eller en tvistlösning mellan tillsynsmyndigheter ska vara antaget av Eba:s tillsynsstyrelse krävs först att en enkel majoritet av ledamöterna står bakom beslutet. Därutöver krävs det att en enkel majoritet av ledamöter från medlemsstater som deltar i bankunionen stödjer beslutet. Slutligen ska även en enkel majoritet av ledamöter från medlemsstater som inte deltar i bankunionen stödja beslutet.⁶³ Den dag gruppen av medlemsstater som inte deltar i bankunionen utgörs av fyra eller färre ledamöter sätts kraven på dubbelmajoriteten ur spel.⁶⁴ Om detta skulle hända minskar således Sveriges formella inflytande i Eba:s tillsynsstyrelse.

10.5 Sammanfattande bedömning

Bankunionen möjliggör deltagande även för medlemsstater som inte har euron som valuta. Bankunionen är uppbyggd så att Tillsynsmekanismen i de flesta avseenden är en självständig del av ECB. Emellertid har ECB-rådet en speciell ställning som innebär att deltagande medlemsstater som inte har euron som valuta inte kan delta på lika villkor. Även om en medlemsstat föredrar att stå utanför bankunionen påverkas den av det gemensamma regelverket eftersom

⁶¹ I avsnitt 3.2.4 beskrivs Eba:s uppgifter och roll.

⁶² Artikel 17 och 19 i Eba-förordningen.

⁶³ När Eba fattar beslut om tekniska standarder, sin budget eller omprövar ett tidigare beslut om att tillfälligt begränsa viss finansiell verksamhet ska beslut fattas med kvalificerad majoritet i kombination med stöd av en enkel majoritet av ledamöterna från samtliga medlemsstater. Artikel 9.5, tredje stycket, artiklarna 10–16 i Eba-förordningen.

⁶⁴ Artikel 44.1 i Eba-förordningen.

det tillämpas av alla medlemsstater. Det innebär att en medlemsstat, i synnerhet om den har en stor banksektor med gränsöverskridande verksamhet, svårigen kan förbli opåverkad av bankunionens utveckling. Utöver beslut i specifika ärenden och lagstiftning har politiska diskussioner en framträdande roll i bankunionens och det gemensamma regelverkets fortsatta utveckling. Här sammanfattas hur och var Sverige, vid ett deltagande, kan uppnå villkor likvärdiga de villkor medlemsstater som har euron som valuta åtnjuter.

Tillsynsmekanismen

Avsaknaden av rösträtt i ECB-rådet innebär att Sverige inte kan delta i Tillsynsmekanismen på fullt ut lika villkor som medlemsstater som har euron som valuta. De reella konsekvenserna av detta bör, emellertid, inte överdrivas. Det är rimligt att tro att ECB-rådet kommer att bjuda in företrädare för svenska myndigheter att delta i sina (få) fysiska möten. Det bör också påpekas att ECB-rådet hittills aldrig invänt mot ett förslag från Tillsynsnämnden. Det är förvisso ingen garanti för att ECB-rådet inte kommer att invända mot förslag från Tillsynsnämnden i framtiden.

När man bedömer konsekvenserna av att riksbankschefen inte har rösträtt i ECB-rådet, är det relevant att beakta i vilka situationer det kan bli ett problem utifrån perspektivet att upprätthålla finansiell stabilitet i Sverige. För att en invändning från ECB-rådet ska få betydande negativa effekter på finansiell stabilitet i Sverige, måste konsekvenserna av invändningen vara av större betydelse.

Ett exempel på en möjlig, framtida situation är att Tillsynsnämnden föreslår att en svensk bank ska få lägre kapitalkrav, vilket Finansinspektionen kan anse vara problematiskt. I detta fall skulle en invändning innebära att kapitalkravet inte sänks och att Tillsynsnämnden får göra en ny bedömning. Ett tillfälle när avsaknaden av rösträtt i ECB-rådet kan bli ett problem är om ECB-rådet beslutar om makrotillsynsåtgärder utan att det föregås av ett förslag från Tillsynsnämnden. Det är dock viktigt att ha i åtanke dels att Finansinspektionen har det formella ansvaret för de harmoniserade makrotillsynsåtgärderna, dels att ECB-rådet inte får sänka kraven. Andra aspekter att ta i beaktande är att ingen nationell centralbankschef har permanent rösträtt i ECB-rådet eftersom en ordning med rotation av ledamöternas rösträtt tillämpas. Skyddsmekanismen möjliggör

också för Sverige att lämna bankunionen efter tre års deltagande. Mekanismen kan motverka eventuell negativ särbehandling av de medlemsstater som inte har euron som valuta. Ett utträde av en medlemsstat från bankunionen skulle kunna uppfattas vara en trovärdighetsförlust för bankunionen i sig. Ett beslut att lämna bankunionen är dock förenat med betydande politiska, och möjligen ekonomiska, kostnader för Sverige. Slutligen är ECB:s fördragsfästa oberoende en av dess grundpelare och ledamöterna i ECB-rådet lyder under instruktionsförbud.

Sammanfattningsvis finns det således ett antal motverkande faktorer som kan minska de potentiellt negativa konsekvenserna av att det inte är möjligt för Sverige att delta i Tillsynsmekanismen på lika villkor som medlemsstater som har euron som valuta. I det avseendet bedöms det finnas *förutsättningar* för Sverige att delta på likvärdiga villkor. Det går dock inte att på objektiva grunder avgöra huruvida de motverkande faktorerna, inklusive skyddsmekanismen, är *tillräckliga* för att Sverige ska kunna delta på likvärdiga villkor; detta bör i slutändan vara en politisk bedömning. Av betydelse är också förtroendet för ECB:s syn på sitt ansvar att i sin tillsynsroll beakta den inre marknadens enhetlighet och integritet. Ett ställningstagande behöver likväl väga in risken för särbehandling, och konsekvenserna av detta.

Resolutionsmekanismen

När beslut om resolution av en bank eller del av en bankkoncern fattas i Resolutionsnämnden är nationella resolutionsmyndigheter företrädna. Nämnden ska försöka nå enighet om beslutet. Om det inte är möjligt kan Resolutionsnämnden anta beslutet som går emot mot den nationella resolutionsmyndigheten. I förekommande fall kan Ekofin-rådet godkänna eller invända mot ett beslut. När dessa beslut fattas kan alla deltagande medlemsstaters finansministrar närvara, få information och, vid behov, rösta. Vad gäller användningen av den finansiella säkerhetsmekanismen har euroländerna och de medlemsstater som inte har euron som valuta kommit överens om samarbetsformer som bedöms innebära likvärdiga villkor.

Sammanfattningsvis åtnjuter alla deltagande medlemsstater samma formella inflytande i Resolutionsmekanismen. Kommissionens roll i beslutsförfarandet innebär därtill ett skydd mot särbehandling för enskilda medlemsstater.

Lagstiftning på finansmarknadsområdet och bankunionsrelaterade områden

Oavsett om Sverige skulle delta i bankunionen eller inte, kommer företrädare för regeringen att delta i EU:s lagstiftningsarbete och förberedande organ där finansmarknadslagstiftning och annan lagstiftning relaterad till bankunionen förhandlas. Även om Sverige kan hänvisa till det formella inflytandet kan det i de konkreta förhandlingarna om ett nytt direktiv eller en ny förordning bli svårare för en medlemsstat som inte deltar i bankunionen att göra sin röst hörd. Detta gäller i högre grad i de fall en medlemsstat önskar få till stånd nationella undantag i de gemensamma reglerna.

Diskussioner om bankunionens framtida utveckling

Bankunionens institutionella ram utgörs av lagstiftningsakter, varför Sverige oaktat deltagande har samma formella inflytande som andra medlemsstater vid lagstiftningsförändringar. När det gäller strategiska och allmänna diskussioner om bankunionens framtida utveckling har eurogruppen och eurotoppmöten en viktig roll, även om de inte fattar formella beslut. Som huvudregel har medlemsstater som inte har euron som valuta deltagit vid dessa möten när bankunionen diskuterats. Möjligheten att åstadkomma likvärdiga villkor för deltagande i eurogruppen och vid eurotoppmötet vid allmänna diskussioner om bankunionens framtid är däremot begränsad för en medlemsstat som inte har euron som valuta, oaktat deltagande i bankunionen. De senaste åren har bankunionsrelaterade frågor emellertid ofta diskuterats i Europeiska rådet i stället för vid eurotoppmötet. I den utsträckning denna praxis fortsätter skulle Sverige ha lika stort formellt inflytande oavsett om Sverige deltar i bankunionen eller inte.

Deltagande i eurogruppen när årsrapporten om tillsyn diskuteras

Vid ett deltagande i bankunionen kan företrädare för den svenska regeringen delta när Tillsynsnämndens ordförande framträder vid eurogruppens möten för att diskutera tillsynsverksamheten. Med stor sannolikhet kan så bli fallet vid de tillfällen när Resolutionsnämndens

ordförande framträder inför eurogruppen för att redovisa verksamheten. Därmed kan likvärdiga villkor i detta hänseende uppnås.

Tabellen 10.1 Lika villkor i bankunionsrelaterade organ nedan ger en översiktlig bild av när lika villkor kan uppnås inom bankunionen för en medlemsstat som inte har euron som valuta.

Tabell 10.1 Lika villkor i bankunionsrelaterade organ och institutioner för medlemsstat som inte har euron som valuta

Organ/institution	Möjlighet att agera med lika villkor
ECB-rådet	Nej, närvaro möjlig
ECB-rådets nominering i av Tillsynsmyndens ordförande	Nej
Tillsynsmynden	Ja
Tillsätta/avsätta ordförande	Ja
Ansvarsutkrävande Tillsynsmynden i eurogruppen	Ja
Svensk ledamot som ordförande	Ja
Svensk ledamot som vice ordförande	Nej
Resolutionsmynden	Ja
Tillsätta/avsätta ordförande	Ja
Ansvarsutkrävande Resolutionsmynden i eurogruppen	Troligtvis
Svensk ledamot som ordförande/vice ordf.	Ja
Övriga organ och institutioner	
Europeiska rådet	Ja
Europeiska unionens råd (Ekofin-rådet)	Ja
Eurotoppmöte	Nej, men deltagande möjligt när bankunionen diskuteras
Eurogruppen	Nej, men deltagande möjligt när bankunionen diskuteras

11 Internationellt samarbete

11.1 Inledning

Den globala finanskrisen och den efterföljande eurokrisen exponerade svagheter i det regelverk som omgärdar den gemensamma valutan (se även kapitel 2). Det blev samtidigt tydligt att den Ekonomiska och monetära unionen (EMU) var i behov av institutionella reformer för att förebygga framtida kriser. Flera förslag med syftet att fördjupa valuta-samarbetet har lagts fram och vissa har genomförts. Bankunionens tillkomst är i sig ett exempel på en sådan fördjupning. Det bör dock understrykas att bankunionen i rättsligt hänseende är att betrakta som ett självständigt politikområde.¹ Dess framtida utveckling är därför inte nödvändigtvis beroende av att fördjupning sker på andra områden. Det finns ett antal regleringsområden, som berör hela EU, med en nära koppling till bankunionen, t.ex. den s.k. kapitalmarknadsunionen och en eventuell harmonisering av medlemsstaternas insolvenslagstiftning. Framsteg på dessa områden är sannolikt nödvändiga för att målen med bankunionen ska kunna nås. Även det ekonomisk-politiska samarbetet inom EU² som helhet har genomgått förändringar under den senaste tioårsperioden, i de flesta fall i riktning mot förstärkt samordning och övervakning.

Detta kapitel behandlar i avsnitt 11.2 huruvida ett svenskt deltagande i bankunionen påverkar det svenska inflytandet i ekonomisk-politiska frågor inom EU och mer specifikt kopplingen mellan bankunionen och den pågående fördjupningen av EMU. Argumentet att

¹ De rättsliga grunderna för bankunionen relaterar till den inre marknads funktion (artikel 114 i EUF-fördraget) samt möjligheten att tilldela ECB tillsynsansvar i syfte att upprätthålla finansiell stabilitet (artikel 127.6 i EUF-fördraget). Valutasamarbetet och bankunionen är således förankrade i olika rättsliga grunder och bankunionens materiella regelverk omfattar samtliga medlemsstater (se även kapitel 3, 4 och 10).

² Syftet med det ekonomisk-politiska samarbetet i EU är att se till att medlemsstaterna bedriver en ansvarsfull ekonomisk politik och undviker obalanser i ekonomin. Medlemsstaterna ska också i sina nationella ekonomiska beslut ta ett EU-perspektiv och ha EU-samarbetet i åtanke.

ett deltagande i bankunionen är ett sätt att öka inflytande i EU-samarbetet har spelat en viktig roll i den danska diskussionen om bankunionen. Det kan redan inledningsvis noteras att ett deltagande i bankunionen formellt sett inte medför ett djupare engagemang i EMU-samarbetet för en medlemsstat som inte har euron som valuta. En annan viktig aspekt som analyseras i detta kapitel är hur Sveriges inflytande och handlingsutrymme påverkas av andra medlemsstaters ställningstagande visavi bankunionen, dvs. vilken krets av medlemsstater som förväntas stå utanför. Mot bakgrund av den samsyn i många ekonomisk-politiska frågor, inte minst på finansmarknadsområdet, som har funnits mellan Sverige och Storbritannien (men även Danmark) är Storbritanniens avsikt att lämna EU en viktig faktor.³

Finansiella och ekonomiska kriser har historiskt påverkat framväxten av globala organ och multilaterala samarbeten. Internationella valutafonden (IMF) bildades i Bretton Woods 1944 (då även Världsbanken inrättades) i syfte att undvika en upprepning av den protektionistiska politik som fördes efter depressionen. Financial Stability Board (FSB) etablerades 2009 inom ramen för G20⁴ med uppgiften att verka för internationell finansiell stabilitet. Som en följd av att finansmarknaderna blivit mer integrerade har antalet bilaterala och regionala samarbeten mellan tillsynsmyndigheter ökat, i synnerhet efter den globala finanskrisen.⁵ Ett tidigt exempel på ett mer omfattande regionalt samarbete är det nordisk-baltiska myndighets-samarbetet om tillsyn och krishantering av banker. EU har i viss utsträckning formulerat gemensamma positioner i de organ där framtida globala standarder och principer för regleringen av finansiella företag utarbetas. Avsnitt 11.3 belyser hur Sveriges förhållande till regionala och multilaterala samarbeten på det finansiella området kan komma att påverkas av om Sverige deltar i bankunionen eller inte. De samarbeten som behandlas är det nordiska-baltiska myndighets-samarbetet samt Baselkommittén, FSB och IMF.

Kapitlet anlägger ett framåtblickande perspektiv. Varken det ekonomisk-politiska samarbetet inom EU de eller regionala och multilaterala samarbetena följer utstakade vägar. Formerna för dessa samarbeten påverkas av såväl politiska faktorer och strömningar som

³ Se bl.a. tal av Lohmann Poulsen (2019, 8 mars) vid seminariet "Banking Union from a Nordic-Baltic Perspective", ett samarrangemang mellan Utredningen om ett eventuellt deltagande i Europeiska bankunionen och Svenska institutet för europapolitiska studier (Sieps).

⁴ Världens 19 största länder i termer av BNP och EU.

⁵ Beck m.fl. (2018).

ekonomiska förhållanden. Som nämns ovan har inte sällan ekonomiska och finansiella kriser haft stor betydelse för att nya samarbeten kommit till stånd. Framtida kriser kan innebära att nya samarbeten och organ tillkommer eller att befintliga fördjupas. På senare tid har det skett en utveckling i riktning bort från multilaterala samarbeten. Utvecklingen är kanske tydligast på handelsområdet. Mer och djupare samarbete är således inte något som ska tas för givet. Mot denna bakgrund utgår resonemangen i detta kapitel från utvecklingstendenser, med olika grad av sannolikhet. Vissa faktorer, som kan förväntas ha en påtaglig effekt på Sveriges inflytande i internationella sammanhang är dock kända: Storbritanniens avsikt att lämna EU är en faktor, Sveriges – men även EU:s – minskade betydelse för världsekonomin en annan.

11.2 EU:s ekonomisk-politiska samarbete

I och med Maastrichtfördraget 1992 introducerades EMU och den gemensamma valutan även om det dröjde till 1999 innan euron infördes. De tolv medlemsstaterna i dåvarande Europeiska Gemenskapen (EG) valde en modell för valutasamarbetet som baseras på gemensam penning- och valutapolitik men nationell finanspolitik. I stället för en gemensam finanspolitik utformades regler som skulle motverka oansvarig nationell budget- och finanspolitik. Reglerna operationaliserades 1997 genom den s.k. stabilitets- och tillväxtpakten.⁶ Under perioden fram till eurokrisen (2010–2012) tillkom inga betydande förändringar av formerna för samordningen av den ekonomiska politiken inom EU. Ett undantag var den särskilda processen för att EU-ländernas ekonomiska utveckling skulle närma sig varandra, den s.k. Lissabon-processen.⁷

⁶ Stabilitets- och tillväxtpakten är en uppsättning regler som syftar till att medlemsstaterna ska bedriva en hållbar finanspolitik och koordinera denna mellan sig. Pakten innehåller två delar: en förebyggande del, med ett medelfristigt budgetmål, och en korrigerande del, med ett underskotts-förfarande för medlemsstater med alltför stora underskott eller alltför hög skuldkvot. Vidare ska Ekofin-rådet besluta om åtgärder för att förstärka samordningen och övervakningen av euroländernas budgetdisciplin samt utarbeta riktlinjer för euroländernas ekonomiska politik.

⁷ Lissabonprocessen – eller Lissabonstrategin - initierades 2000. Syftet med strategin var att klara utvecklingen mot en allt hårdare konkurrens från omvärlden, tekniska förändringar och en egen åldrande befolkning. EU:s regeringar beslutade, som en del av strategin, att unionen senast 2010 skulle vara världsledande inom ekonomisk, social och ekologisk uthållighet.

En medlemsstat som inte har euron som valuta omfattas inte alltid av samma regler som de medlemsstater som har euron som valuta. Exempelvis omfattas Sverige av stabilitets- och tillväxtpakten, men inte av de finansiella sanktioner och särskilda röstregler som gäller för euroländerna.⁸ Det kan i sammanhanget noteras att hittills har inga finansiella sanktioner påförts något euroland.

Detta avsnitt beskriver först, övergripande, de åtgärder som EU vidtog efter den globala finanskrisen och eurokrisen (11.2.1). Därefter beskrivs reformer som nyligen beslutats eller är föremål för politisk diskussion (11.2.2) samt framåtblickande ambitioner för det ekonomisk-politiska samarbetet inom EU (11.2.3). Det avslutande avsnittet (11.2.4) för ett resonemang om hur en utveckling mot fortsatt fördjupning av det ekonomisk-politiska samarbetet mellan euroländerna kan påverka medlemsstater som inte har euron som valuta och i vilken utsträckning ett deltagande i bankunionen innebär en skillnad. Det flesta framåtblickande idéerna och förslagen har en direkt betydelse för euroländerna. Med utgångspunkten att Sverige även framgent inte tillhör denna grupp, har flera av förslagen därför ingen eller endast en indirekt betydelse för Sverige.

11.2.1 EU:s krisrespons och reformarbete

Den globala finanskrisen och den därpå följande eurokrisen exponerade svagheter i EU:s förmåga att hantera ekonomiska och finansiella kriser och gav upphov till flera steg i en reformprocess som fortfarande pågår. Inledningsvis handlade det om tre typer av reformer som relativt omgående kom på plats:

⁸ Sverige har vidare inte rätt att rösta i frågor som avser samordningen och övervakningen av euroländernas budgetdisciplin. Sverige har heller inte rätt att rösta om mål, uppgifter och andra aspekter avseende Europeiska centralbanken (ECB) eller det europeiska centralbankssystemet (ECBS). Detsamma gäller för vissa frågor relaterade till gemensam representation för euroområdet och eurons internationella roll.

1. **Ekonomisk styrning:** stabilitets- och tillväxtpakten fick uppgraderade sanktions- och bötesverktyg samt nya röstregler för regel-tillämpningen.⁹ Samordningen av den ekonomiska politiken och budgetpolitiken sammanfördes inom ramen för den s.k. europeiska planeringsterminen.¹⁰ De reviderade budgetreglerna ställde högre krav på medlemsstaternas budgetprocesser, en aspekt som förstärktes med den mellanstatliga Finanspakten 2012.¹¹ Ett särskilt förfarande vid makroekonomiska obalanser infördes 2011.
2. **Finansiella stabilitetsmekanismer:** Flera temporära stabilitetsmekanismer inrättades för euroländer med betalningsbalansproblem, innan den permanenta Europeiska stabiliseringsmekanismen (ESM) etablerades i oktober 2012.¹²
3. **Finansiell stabilitet:** Ett antal åtgärder vidtogs för att förbättra medlemsstaternas förmåga att upprätthålla finansiell stabilitet, till en början genom det Europeiska systemet för finansiell tillsyn (ESFS) och sedermera genom bankunionen.

Det är bara euroländerna omfattas av de tvingande inslagen i stabilitets- och tillväxtpakten. Den europeiska planeringsterminen och förfarandet rörande makroobalanser omfattar dock hela EU. När det gäller såväl Finanspakten som bankunionen är det upp till de medlemsstater som inte har euron som valuta att välja om de ska delta eller inte. Bulgarien, Danmark, Kroatien och Rumänien har valt att både underteckna och förklara sig bundna av Finanspakten. Sverige, Polen och Ungern har endast undertecknat den. Storbritannien och Tjeckien valde att inte underteckna Finanspakten.

När reformerna, som beskrevs ovan, var på plats minskade reformtakten avseende EMU:s arkitektur betydligt; fokus riktades

⁹ Reformerna gjordes genom två lagstiftningspaket: det s.k. sexpaketet (fem förordningar och ett direktiv), respektive det s.k. tvåpaketet (två förordningar). Sexpaketet utvidgade regelverket med ett förfarande vid makroekonomiska obalanser. Det baseras på en resultattavla med indikatorer som ska möjliggöra tidig upptäckt av problem som kan få spridning i EU:s ekonomier. För euroländerna infördes samtidigt även sanktionsmöjligheter och omröstning med omvänd kvalificerad majoritet.

¹⁰ Den europeiska planeringsterminen är en cykel (om sex månader) för samordning av den ekonomiska politiken och finanspolitiken inom EU. Den utgör en del av EU:s ram för ekonomisk styrning. Terminen omfattar tre block: strukturreformer, åtgärder för att säkra en hållbar finanspolitik och förebyggandet av alltför stora makroekonomiska obalanser.

¹¹ Formellt "Fördrag om stabilitet, samordning och styrning inom ekonomiska och monetära unionen", vilket bl.a. anger att en regel om budgetbalans ska införas i nationell lagstiftning.

¹² Se Förklaringsruta Finansiella stabilitetsmekanismer i EU i avsnitt 2.3.1.

mot genomförande och uppföljning av beslutade reformer. I upptakten till beslutet om att inrätta en gemensam mekanism för tillsyn över europeiska banker, dvs. det första steget mot bildandet av bankunionen i december 2012, påbörjades emellertid en framåtblickande diskussion på basis av initiativ från EU:s institutioner och andra aktörer. Två rapporter – en från dåvarande ordföranden i Europeiska rådet Herman Van Rompuy¹³ och en från kommissionen¹⁴ – har i stor utsträckning ramat in diskussionen om EU:s ekonomisk-politiska fördjupning. De två rapporterna har följts av flera, liknande policydokument. I juni 2015 presenterades den s.k. de fem ordförandenas rapport.¹⁵ Kommissionen har sedermera publicerat ett antal dokument på samma tema. Det handlar inte minst om den s.k. vitboken¹⁶ om EU:s framtid samt ett diskussionsunderlag om en fördjupad ekonomisk och monetär union, båda från 2017.¹⁷ Den diskussion som följde på dessa initiativ indikerar i vilken riktning kommissionen, utifrån sin initiativrätt, strävar när det gäller framtida inriktningen av det ekonomiskpolitiska samarbetet. De ovan nämnda dokumenten har även lett till att EMU-fördjupningen ibland delas in i fyra olika ”unioner”: ekonomisk, finanspolitisk, finansiell respektive politisk union (se Förklaringsruta Idéer om framtida EMU-fördjupning).

¹³ Se van Rompuy (2012). Rapporten togs fram ”i nära samarbete” med ordförandena för ECB, eurogruppen samt kommissionen. Den brukar av den anledningen kallas ”de fyra ordförandenas rapport”.

¹⁴ Europeiska kommissionen (2012) Plan för en djupgående och verklig ekonomisk och monetär union.

¹⁵ Se Juncker m.fl. (2015), som skrevs i ”nära samarbete” med ordförandena för ECB, Europaparlamentet, Europeiska rådet och eurogruppen.

¹⁶ En vitbok från kommissionen är ett dokument med förslag till agerande på ett visst område.

¹⁷ Kommissionens vitbok och diskussionsunderlag: Europeiska kommissionen (2017) Vitbok om EU:s framtid.; Europeiska kommissionen (2017) Diskussionsunderlag om en fördjupad ekonomisk och monetär union.

Förklaringsruta: Idéer om framtida EMU-fördjupning

Ekonomisk union: starkare ekonomisk-politisk samordning för ökad konvergens; bindande standarder för den ekonomiska politiken; koppling mellan EU-finansiering och ekonomiska reformer samt inrättandet av s.k. konkurrenskraftsnämnder.

Finanspolitisk union: starkare ramverk för sunda offentliga finanser; integrera ESM i EU:s lagstiftning; en finanspolitisk kapacitet för att stabilisera konjunktursvängningar; en budget för euroområdet; förenkling av de finanspolitiska reglerna; ett europeiskt finanspolitiskt råd; gemensam upplåning samt en europeisk arbetslöshetsförsäkring.

Finansiell union (bankunionen och kapitalmarknadsunionen): gemensam tillsyn och resolution av banker; ett gemensamt insättningsgarantisystem; riskminimeringsåtgärder (bl.a. reducera andelen nödlidande lån); ett nytt säkert värdepapper baserat på euroländernas statsobligationer; reglering av bankers innehav av hemlandets statsobligationer samt finansmarknadslagstiftning för att skapa en mera enhetlig och "djupare" kapitalmarknad.

Politisk union: utvecklade arrangemang för demokratisk legitimitet och ansvarsutkrävande; förstärkning av eurogruppen samt ett gemensamt "finansdepartement" och en europeisk ekonomi- och finansminister.

Källa: Juncker m.fl. (2015); Europeiska kommissionen (2017) Vitbok om EU:s framtid.; Europeiska kommissionen (2017) Diskussionsunderlag om en fördjupad ekonomisk och monetär union.

Vissa delar av de fyra unionerna omfattar samtliga medlemsstater. Mestadels avser de endast euroländerna, men en utgångspunkt är att de – om möjligt – ska stå öppna även för medlemsstater som inte har euron som valuta. Samtidigt kan flera av de mer långtgående initiativen av fördragsmässiga skäl endast gälla för euroområdet och skulle i vissa fall även kräva fördragsändringar.

11.2.2 Genomförda åtgärder och förslag under diskussion

Ett begränsat antal av de åtgärder som har föreslagits inom ramen för de fyra unionerna har genomförts, medan ytterligare några är föremål för politisk diskussion. Flera förslag har inte fått något direkt gensvar bland medlemsstaterna. Inom området Finansiell

union har genomförandet av åtgärder kommit längst. Dessa åtgärder är nära kopplade till den inre marknaden. De omfattar således även medlemsstater som inte har euron som valuta och är i det perspektivet inte en fördjupning av enbart valutasamarbetet. Medlemsstaterna har, vid sidan om inrättandet av Tillsynsmekanismen och Resolutionsmekanismen, enats om åtgärder för att minska riskerna i det finansiella systemet.¹⁸ Till dessa åtgärder kan räknas revideringar av kapitaltäcknings- och krishanteringsregelverket (det s.k. bankpaketet), ett direktiv om rangordningen av skuldinstrument utan säkerhet vid insolvensförfaranden för banker¹⁹ samt ett antal initiativ inom den s.k. kapitalmarknadsunionen (se Förklaringsruta En kapitalmarknadsunion).

Förklaringsruta: En kapitalmarknadsunion

Kapitalmarknadsunionen syftar till att ytterligare integrera och fördjupa medlemsstaternas kapitalmarknader. En viktig målsättning är att utöka de europeiska små och medelstora företagens finansieringskällor och minska beroendet av bankfinansiering. Små och medelstora företag i EU förlitar sig i hög grad (ca 70 procent) på traditionella banklån för finansiering än i exempelvis USA (ca 30 procent). Till målen hör också att undanröja hinder för gränsöverskridande investeringar samt att etablera en inre marknad för kapital med diversifierad finansiering och minskade kostnader för kapitalanskaffning. Rådet och Europaparlamentet har nått överenskommelser om flera av kommissionens lagstiftningsförslag.

Källa: Europeiska kommissionen (2015). Handlingsplan för en kapitalmarknadsunion.

Fortfarande finns ingen politisk samsyn om att inrätta ett gemensamt insättningsgarantisystem.²⁰ Det är i sig är en indikation om att riskminimeringsåtgärderna ännu inte har varit tillräckligt långtgående för att de medlemsstater som prioriterar riskminimering framför riskdelning ska vara beredda att ta ytterligare steg. Förändringarna av stabilitets- och tillväxtpakten, inrättandet av ESM och samordningen av den ekonomiska politiken inom ramen för europeiska planeringsterminen är ännu de mest genomgripande åtgärderna med

¹⁸ Europeiska unionens råd (2019, 14 maj) Bankunionen: rådet antar åtgärder för att minska riskerna i banksystemet 338/19, pressmeddelande.

¹⁹ Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2014/59/EU vad gäller rangordningen av skuldinstrument utan säkerhet i en insolvenshierarki.

²⁰ Se även avsnitt 8.4.

koppling till de ekonomiska och finanspolitiska unionerna. Planeringsterminen har fått ett större fokus på euroområdet prioriteringar. De mest omfattande av de förslag inom de ekonomiska och finanspolitiska unionerna som ännu inte genomförts handlar om att etablera en budget för euroområdet samt att införliva ESM i EU:s rättsliga ram.²¹ Kommissionen har lagt ett antal förslag inom ramen för EU:s nästa fleråriga budgetperiod, 2021–2027, bl.a. ett utökad s.k. reformstödprogram som, enligt förslaget, ska kunna bidra till projekt i euroländerna som ökar deras konkurrenskraft och inbördes ekonomiska konvergens. Programmet föreslås vara öppen för euroländer och medlemsstater som deltar i ERM II och vara del av EU:s ordinarie budget. Det finns en principöverenskommelse i eurogruppen om budgetinstrumentet och dess grundläggande element.²²

När det gäller det som benämns politisk union, har få konkreta steg tagits. Här finns bl.a. två (kontroversiella) förslag om en gemensam representation för euroområdet i IMF respektive inrättandet av en europeisk ekonomi- och finansminister.

11.2.3 Framtida ekonomisk-politiskt samarbete

Det är svårt att bedöma vilka vägar det ekonomisk-politiska samarbetet inom EU kommer att ta och hur långt fördjupningen av EMU kommer att gå. Det är troligt att bankunionen på sikt kommer att utvecklas och kompletteras. Det finns en bred, principiell enighet bland medlemsstaterna om att färdigställa bankunionen och vidareutveckla ESM.²³ I förhållande till den inriktning för bankunionen som slogs fast 2012, är bankunionen i ett antal avseenden ofullständig; framför allt saknas ett gemensamt insättningsgarantisystem. En annan ofullständighet som framhålls i debatten om bankunionen är otillräckliga möjligheter till politiskt ansvarsutkrävande.²⁴

²¹ Kommissionen föreslog 2018 en europeisk investeringsstabiliseringsfunktion (EISF) som skulle gälla för euroländerna samt länder som deltar i ERM II. Enligt förslaget skulle funktionen kunna mobilisera upp till 30 miljarder euro i lån för att hålla nivån uppe på de offentliga investeringarna samt motverka asymmetriska chocker i euroområdet. Förslaget föll inte i god jord.

²² Se exempelvis uttalande av eurogruppens ordförande Mário Centeno: Centeno (2019, 21 januari) Remarks by M. Centeno following the Eurogroup meeting, 22/19, uttalande vid presskonferens.

²³ Brev från eurogruppen till eurotoppmötet. Centeno (2019, 15 juni) Eurogroup President letter to Euro Summit President, brev.

²⁴ Se t.ex. Jones (2015) Banking Union and Democratic Legitimacy, tal vid symposium om bankunionen, European University Institute,

En bedömning av hur EU:s ekonomisk-politiska samarbete kan komma att utvecklas kräver att perspektivet vidgas bortom de förhållanden som gäller just nu men samtidigt i möjligaste mån förankras i konkreta behov som kan komma att styra utvecklingen. Flera av de idéer om framtidens EMU, som förts fram i dels ordföränderapporterna, dels kommissionens olika förslag och inriktningsdokument, är mindre sannolika även på längre sikt. Det är troligt att mer omfattande förändringar ligger långt fram i tiden. Euroländerna har en uttalad vilja att fördjupa sitt ekonomisk-politiska samarbete. En framtida kris kan, beroende på hur en sådan ser ut, ge förstärkande effekter. Eurokrisen visade att reformer av både institutioner och regelverk kan ske snabbt och inom områden som tidigare förbisetts. Bankunionen är i sig ett exempel på det. Bland de faktorer som begränsar reformtakten framöver hör inte minst skillnaderna i euroländernas preferenser och grundsyn när det gäller hur och i vilken takt EMU ska reformeras.²⁵ Euroländernas olika synsätt illustreras tydligt av de två motsatsparen riskdelning kontra riskminimering respektive nationellt egenansvar kontra åtgärder på EU-nivå.²⁶ Något förenklat tenderar vissa, framför allt statsfinansiellt starkare, euroländer att prioritera riskminimering och striktare nationell regelefterlevnad. De är skeptiskt inställda till riskdelning och ser en fara i att sådana arrangemang leder till överdrivet risktagande (eng. *moral hazard*) och permanenta transfereeringar mellan euroländer.²⁷ Andra euroländer betonar, liksom kommissionen, snarare riskdelning och ser gärna att gemensamma institutioner och mekanismer får en starkare roll.²⁸

En viktig skillnad i synen på en fortsatt fördjupning av EMU är, således, avvägningen mellan nationellt ansvar och gemensamma mekanismer, inte minst för att dela finansiella risker. Det finns även

²⁵ Se t.ex. diskussionen om de olika perspektiven i Frankrike, Italien, Nederländerna och Tyskland i Eriksson (red.) (2018). Se även Lehner och Wasserfallen (2019).

²⁶ Denna dikotomi finns ofta uttryckt i officiella texter. Se t.ex. Eurogruppen (2018, 4 december) Eurogroup report to Leaders on EMU deepening, pressmeddelande.

²⁷ Se exempelvis Financial Times (2018, 5 februari) Merkel pressed on transfer union fears.; Der Spiegel (2018, 19 mars) We Won't Simply Rubberstamp Everything. Interview with Dutch Prime Minister Rutte on Eurozone Reforms.; Euractiv (2018, 2 november) The euro 'hawks' want bigger say for crisis fund in cuts and reforms.

²⁸ Se exempelvis Euractiv (2019, 17 januari) Spanish PM: If Europe protects us, we need to protect Europe.; och den franske presidenten Emanuel Macrons s. k. Sorbonne-tal: Macron (2017, 26 september) Initiative pour l'Europe – Discours d'Emmanuel Macron pour une Europe souveraine, unie, démocratique.

författningsmässiga aspekter att ta hänsyn till, på såväl EU-nivå som medlemsstatsnivå. Det finns en utbredd ovilja bland EU:s medlemsstater att genomföra fördragsändringar, något som skulle vara nödvändigt för att förverkliga vissa av idéerna. Under eurokrisen visade sig mellanstatliga avtal vara en mer framkomlig väg i ett antal fall.²⁹ Det finns samtidigt ett brett stöd för att den inre marknaden är en gemensam angelägenhet för alla EU:s medlemsstater.

11.2.4 EMU-fördjupningen och Sveriges inflytande

De idéer om fortsatt fördjupning av det ekonomisk-politiska samarbetet inom valutasamarbetet, liksom de konkreta steg som har tagits hittills, motiveras snarare av den gemensamma valutan än av bankunionen. De flesta av de tänkbara ytterligare steg som en fördjupning kan innebära har heller ingen direkt koppling till bankunionen. Oavsett om framtida institutionella förändringar eller fördjupade samarbeten³⁰ kommer att vara öppna för medlemsstater som inte har euron som valuta eller inte, innebär ett eventuellt deltagande i bankunionen därmed inte att Sverige är bundet vid ett fördjupat samarbete mellan euroländerna.

En förmodligen viktigare aspekt är om ett svenskt deltagande i bankunionen påverkar det generella inflytande som Sverige kan ha i ekonomisk-politiska frågor. Ett deltagande i bankunionen kan signalera att Sverige är berett att ta ett gemensamt ansvar för den finansiella stabiliteten i bankunionen. Det skulle kunna ge Sverige bättre möjligheter påverka inriktningen av gemensamma åtgärder för att säkra finansiell stabilitet, inte minst när det gäller lagstiftning relaterad till finansmarknaderna men även av det ekonomisk-politiska samarbetet mellan euroländerna mer generellt. Mot bakgrund av euroländernas ekonomiska betydelse för Sverige är det angeläget att det ekonomisk-politiska samarbetet utvecklas i en riktning som stämmer överens med svenska politiska prioriteringar. En fördjupning av EMU som förbättrar valutasamarbetets funktionssätt skulle vara till

²⁹ Wieser (2018) menar att mellanstatliga lösningar även har tillåtit medlemsstaterna att kringgå kommissionen, som ibland har betraktats som för tillåtande i tolkningen av regelverket. Det är naturligtvis en öppen fråga i reformprocessen om framtida reformer sker inom eller utom fördragen. Storbritanniens försök 2012 att blockera Finanspakten visade att en medlemsstat får svårt att blockera beslut som de medlemsstater som har euron som valuta har bestämt sig för. Möjligen kan Storbritanniens avsikt att lämna EU leda till att inom-fördragsliga reformer blir något mer sannolika.

³⁰ Se även avsnitt 10.2.4, fotnot 14 om fördjupat samarbete.

nytta även för Sverige. Ökad stabilitet både minskar risken för negativa spridningseffekter och förbättrar möjligheterna till handel, investeringar och finansiell integration mellan Sverige och euroområdet. Detta gäller oavsett om Sverige deltar i bankunionen eller inte. Men begränsningarna för Sveriges formella inflytande är tydliga. Visserligen deltar Sverige, inom ramen för Finanspakten³¹, i diskussionerna om euroområdets övergripande arkitektur men har inget avgörande inflytande över utformningen av den.

De mest konkreta aspekterna med relevans för ett ställningstagande till ett svenskt deltagande i bankunionen rör utvecklingen inom ramen för det som benämns en finansiell union. Det är således i första hand bankunionens framtida utveckling som har en betydelse för ställningstagandet, inte det ekonomisk-politiska samarbetet i stort. Bankunionens fortsatta utveckling är, som redan nämnts, i sig inte beroende av ytterligare integrationssteg på de ekonomiska, finanspolitiska eller politiska områdena. Det innebär inte att förändringar på dessa områden är otänkbara men är i så fall baserade på andra motiv än de som gäller för bankunionen. Ett deltagande i bankunionen behöver därför inte vare sig förutsätta eller leda till ett deltagande i andra delar av EU:s ekonomisk-politiska samarbete.

11.2.5 Konsekvenser av att fler medlemsstater väljer att delta i bankunionen

En utveckling som även på kort sikt kan bli relevant för Sveriges relation till bankunionen är vilken relation till bankunionen de andra medlemsstater som för närvarande står utanför bankunionen kommer att ha. Om Storbritannien, som förmodat, lämnat EU rör det sig, förutom Sverige, om sju medlemsstater: Bulgarien, Danmark, Kroatien, Polen, Rumänien, Tjeckien och Ungern. Av dessa kommer av allt att döma Bulgarien, som begärde att få inleda ett nära samarbete 2018, att inom en snar framtid delta i bankunionen som ett led i en anslutning till och innan valutasamarbetet. Kroatien har också lämnat in en

³¹ Alla medlemsstater som undertecknat Finanspakten kan delta i diskussioner om EMU:s övergripande arkitektur. Under de senaste åren har sådana diskussioner förts i ett inkluderande format. Se Fördrag om stabilitet, samordning och styrning inom ekonomiska och monetära unionen (Finanspakten),

begäran om att ingå ett nära samarbete med ECB.³² Danmark ingår redan i växelkursmekanismen ERM II och har under lång tid ansett det vara viktigt att i möjligaste mån hålla sig till kärnan i det ekonomisk-politiska samarbetet.³³

Det är naturligt att euroländerna har gemensamma intressen på det ekonomisk-politiska området. De har, som nämns ovan, också uttalat en vilja att fördjupa sitt ekonomisk-politiska samarbete. När antalet medlemsstater som står utanför eurosamarbetet minskar kan det komma att påverka vilket inflytandet dessa medlemsstater kan ha, i första hand när det gäller bankunionens utveckling och framtida EU-lagstiftning, men även på euroländernas vilja och förmåga att fördjupa EMU. Euroländernas positioner i för Sverige viktiga frågor, som exempelvis utformningen av det gemensamma regelverket, kan komma att konvergera över tid. Redan innan Storbritanniens uttryckte sin avsikt att lämna EU utgjorde euroländerna tillsammans en kvalificerad majoritet när rådet ska fatta beslut om lagstiftning.³⁴ Det skulle kunna uppstå situationer när medlemsstater som inte har euron som valuta saknar reellt inflytande i frågor som kommer upp på Ekofin-rådets agenda, för det fallet att det finns enighet bland euroländerna. Erfarenheterna hittills är dock att euroländerna i flera frågor uppvisar en högre grad av intern divergens än den som finns mellan exempelvis Sverige och flera av euroländerna.³⁵ Detta förhållande torde knappast ändras även om ytterligare medlemsstater väljer att införa euron som valuta.

Eurogruppen har i och med eurokrisen kommit att bli allt viktigare för att diskutera och fastlägga gemensam politisk inriktning i principiella ekonomisk-politiska frågor.³⁶ Maktförskjutningen från Ekofin-rådet till Eurogruppen har även koppling till Storbritanniens avsikt att lämna EU. Maktförskjutningen kan bli än tydligare om fler medlemsstater blir en del av eurosamarbetet. En ny, djupgående ekonomisk kris kan leda till ytterligare maktförskjutning från Ekofin-

³² Eurogruppen har uttalat att deltagande i bankunionen ska ske samtidigt med inträdet i ERM II och således föregå införandet av euron, se uttalande från eurogruppen 12 juli 2018: Eurogruppen (2018, 12 juli) Statement on Bulgaria's path towards ERM II participation, pressmeddelande.

³³ Se exempelvis den danska utredningen om deltagande i bankunionen, Danmarks regering (2015).

³⁴ Det innebär att medlemsstater som inte har euron som valuta inte kan blockera ett förslag inom ramen för EU:s ordinarie lagstiftning.

³⁵ Se exempelvis Adler-Nissen (2016) och Sieps (2017).

³⁶ Craig och Markakis (2016).

rådet till eurogruppen. För svensk del väcker detta frågan om ett deltagande i bankunionen skulle kunna innebära att Sverige, i någon utsträckning, bereds plats ”vid bordet” under krishanteringsfasen.³⁷ Möjligen kan det i en sådan situation ha viss betydelse hur många och vilka medlemsstater som fortsatt står utanför bankunionen.

Det kan, slutligen, konstateras att bankstrukturen i de medlemsstater som för närvarande står utanför bankunionen skiljer sig åt. Medan Sverige och Danmark i stor utsträckning är hemländer för internationella bankkoncerner, är banksystemen i de andra medlemsstaterna huvudsakligen utlandskontrollerade.³⁸ Skillnaderna i bankstruktur kan innebära att gruppen utanför bankunionen får svårt att enas om inriktningen i strategiska frågor som rör bankreglering.

Sammanfattningsvis är det rimligt att anta att Sveriges möjligheter att påverka dagordningen för viktiga frågor som rör den ekonomiska politiken i EU minskar i takt med att fler medlemsstater ansluter sig till euron. För att säkra ett svenskt inflytande över hur den ekonomiska politiken i EU ska bedrivas, är det dock sannolikt viktigare att formulera tydliga prioriteringar och sedan söka allianser för dessa prioriteringar bland medlemsstaterna, oavsett deras relation till eurosamarbetet och bankunionen.

11.3 Internationella samarbeten på bankområdet

För Sverige som en exportberoende ekonomi med en alltjämt stor gränsöverskridande banksektor är ett regelbaserat regionalt och multilateralt samarbete av största vikt. Handel med varor och tjänster och finansiella flöden skapar länkar till andra länder, inte enbart i Sveriges närområde, vilket gör att finansiella obalanser – och i än högre grad kriser – får stor påverkan på finansiell stabilitet i Sverige. Det är därför ur ett svenskt perspektiv viktigt att banker och andra finansiella företag omfattas av gemensamma – helst globala – regelverk och kompletterande insatser så som datainsamling, metodutveckling och riskidentifiering. Regler som utformas utifrån globala standarder gör dels att regelarbitrage blir mindre lönsamt, dels att kostnadsskillnaderna mellan inhemsk och gränsöverskridande verksamhet minskar.

³⁷ Se avsnitt 10.4, särskilt fotnot 52 om eurogruppens utvidgade format.

³⁸ Se Figur 2.1 i avsnitt 2.3.

Därtill blir export och investeringar mindre beroendet av inhemska finansieringskällor.

Mot den bakgrunden har Sverige konsekvent varit en förespråkare för regionalt och multilateralt samarbete på de ekonomisk-politiska och finansiella områdena. Även EU förespråkar regelbase-rade, multilaterala lösningar på globala problem.³⁹ På bankområdet har Sverige, tillsammans med övriga nordiska länder och de baltiska länderna, varit föregångare när det gäller regionalt samarbete kring banktillsyn och krishantering. Sverige är medlem i Baselkommittén – det globala standardsättande organet för banker. Sverige är inte medlem i FSB men deltar i arbetet. Därtill har IMF en viktig roll när det gäller att analysera och övervaka finansiell stabilitet på såväl global nivå som i enskilda länder. Slutligen har IMF varit djupt involverad i krishanteringen under eurokrisen och tillsammans med EU deltagit i finansiella stödprogram till ett antal medlemsstater. Sverige har i två fall – Lettland och Irland – valt att ge bilaterala lån vid sidan av det stöd EU och IMF givit.⁴⁰

Detta avsnitt behandlar hur Sveriges relation till, och ställning i, regionala och multilaterala samarbeten på bankområdet kan komma att påverkas av ett deltagande i bankunionen. Sveriges roll inom tre samarbeten diskuteras: det nordisk-baltiska myndighetssamarbetet om banktillsyn och krishantering (11.3.1), Baselkommittén och FSB (11.3.2) samt IMF (11.3.3).

11.3.1 Det nordisk-baltiska myndighetssamarbetet om tillsyn och krishantering

Norden och Baltikum är viktiga marknader för svenska banker (se Figur 9.2). Det nordisk-baltiska myndighetssamarbetet om tillsyn och krishantering av banker är på flera sätt unikt.⁴¹ Det är därför relevant att betrakta detta samarbete i relation till ett eventuellt deltagande i bankunionen. Figur 11.1 beskriver det nordisk-baltiska samarbetet och relationen till bankunionen. Fyra av samarbetsparterna finns i medlemsstater som har euron som valuta och som således redan deltar i bankunionen (Estland, Finland, Lettland och

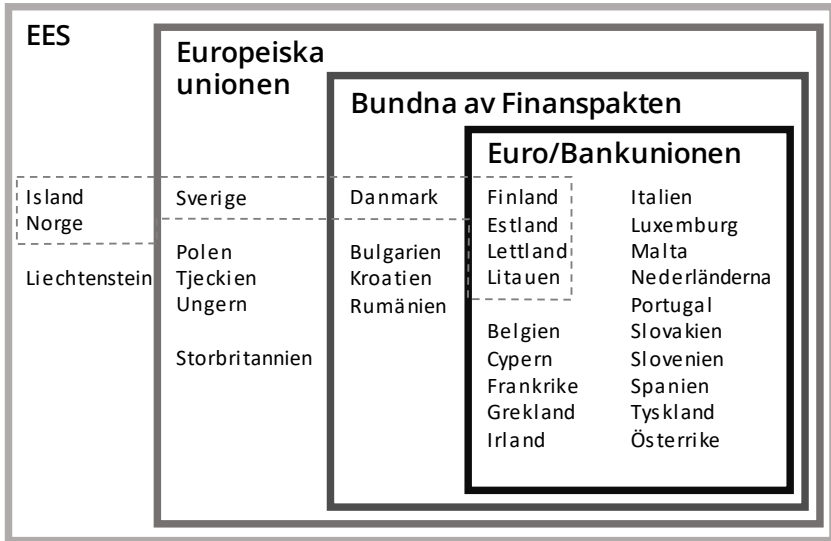
³⁹ Se t.ex. Europeiska unionens råd (2019, 17 juni) EU-åtgärder för en stärkt regelbaserad multilateralism – Rådets slutsatser.

⁴⁰ Se även avsnitt 12.6.

⁴¹ Se Beck m.fl. (2018) för en analys.

Litauen). Två samarbetsparter finns i medlemsstater som inte har euron som valuta och som inte deltar i bankunionen (Danmark och Sverige), medan två samarbetsparter finns i EES-länder (Island och Norge) och som därför inte kan delta i bankunionen.

Figur 11.1 Det nordisk-baltiska samarbetet och relationen till ekonomisk-politiskt samarbete inom EU



Det nordisk-baltiska samarbetet motiveras av koncentrationen av gemensam bankverksamhet i regionen. Sverige, Danmark och Finland är i stor utsträckning hemländer för ett antal stora banker i regionen. De baltiska länderna är värdländer för nordiska, främst svenska, banker. Det nordisk-baltiska samarbetet går tillbaka till 2001 och bildandet av Nordea⁴². Det motiverade tillsynskollegiet⁴³ för Nordea, det första i sitt slag i EU. År 2003 upprättade de nordiska centralbankerna ett samförståndsavtal om hantering av finanskriser.⁴⁴ EU rekommenderade 2008 medlemsstaterna att samarbeta kring gräns-

⁴² Under åren 1997–2000 gick fyra nordiska banker samman och bildade Nordea (Merita Bank, Unibank, Kreditkassen och Nordbanken). Nordea fick 2011 status som Globalt systemviktig bank (G-SIB) av FSB, en status som banken förlorade 2018.

⁴³ Se avsnitt 5.2.2 för en beskrivning av tillsynskollegier.

⁴⁴ “MoU between the central banks of Denmark, Finland, Iceland, Norway and Sweden on Management of a financial crisis in banks with cross-border establishments.”

överskridande bankgrupper och 2010 ingick de nordiska och baltiska länderna ett samförståndsavtal som inkluderade den nordisk-baltiska stabilitetsgruppen Nordic-Baltic Stability Group (NBSG). Avtalet uppdaterades senast i januari 2018.⁴⁵ Avtalets parter är ländernas centralbanker, tillsynsmyndigheter och resolutionsmyndigheter samt relevanta ministerier. Avtalet, som inte är rättsligt bindande, är förhållandevis brett och behandlar såväl krishantering och resolution som arrangemang för fördelning av ansvar och finansiella bördor i samband med krishantering. ECB och Resolutionsnämnden deltar i NBSG som ansvariga tillsyns- respektive resolutionsmyndigheter för Nordea-koncernen samt svenska bankkoncerners dotterbolag i de baltiska länderna. Utöver NBSG finns, sedan 2011, ett forum för samarbete mellan cheferna för ländernas centralbanker och tillsynsmyndigheter: Nordic Baltic Macroprudential Forum (NBMF). Deltagarna träffas regelbundet för att diskutera och analysera frågor som rör det nordisk-baltiska finanssystemets stabilitet. Både NBSG och NBMF ger möjligheter att stämma av i vilka frågor det finns respektive inte finns en samsyn.

Nordisk-baltiskt samarbete fortsatt viktigt oavsett deltagande

Det nordisk-baltiska samarbetet är uppskattat av berörda myndigheter och motiveras av konkreta och gemensamma problemställningar.⁴⁶ Om Sverige står kvar utanför bankunionen, erbjuder det nordisk-baltiska samarbetet en etablerad och väl fungerande struktur för samverkan kring tillsyn och krishantering i regionen. Norden-Baltikum kommer fortsatt vara av stor betydelse för svensk banksektor och därmed för finansiell stabilitet i Sverige. Sveriges respektive Danmarks ställningstagande till bankunionen kommer dock sannolikt påverka dynamiken i det nordisk-baltiska samarbetet. Ett eventuellt svenskt och/eller danskt deltagande i bankunionen skulle rimligen förskjuta balansen inom gruppen så att skillnaden mellan, å ena sidan, Island och Norge och övriga länder, å den andra, ökar. Ett danskt deltagande i bankunionen skulle sannolikt ge bankunionsorganen en betydande tyngd i den utformningen av ett framtida samarbete.

⁴⁵ "MoU on Cooperation and Coordination on cross-border financial stability between relevant Ministries, Central Banks, Financial Supervisory Authorities and Resolution Authorities of Denmark, Estonia, Finland, Iceland, Latvia, Lithuania, Norway and Sweden", 31 januari 2018.

⁴⁶ Finansinspektionen (2018, 9 februari). New Nordic-Baltic Memorandum of Understanding, pressmeddelande.

11.3.2 Baselkommittén och Financial Stability Board

Det kan redan inledningsvis konstateras att det finns få, direkta kopplingar mellan Sveriges deltagande i Baselkommittén respektive FSB och ett deltagande i bankunionen. Det handlar primärt om indirekta effekter – om roller och inflytande. Icke desto mindre är EU liksom ECB och Eba, om än i mindre omfattning, självständiga aktörer i både Baselkommittén och FSB. Det är därför ändå relevant att bedöma vilken påverkan tillkomsten av bankunionen kan ha för dels EU:s vilja och förmåga att agera samlat i dessa organ, dels om ECB (i sin tillsynsroll) kommer att få en mer aktiv roll i utformningen av globala standarder och principer för bankreglering framöver.

EU har länge spelat en betydelsefull roll i utformningen av globala standarder och regelverk på finansmarknadsområdet. I första hand har EU:s ”regleringspreferenser” drivits av enskilda, större medlemsstater representerade i båda dessa organ, men i vissa fall har EU formulerat gemensamma positioner.⁴⁷ Detta innebär inte nödvändigtvis att EU alltid haft ett globalt likabehandlingsperspektiv för ögonen; gemensamma EU-positioner är fullt förenliga med unilateralism och främjande av banker inom EU. Det har också funnits en betydande divergens inom EU i synen på utformningen av gemensamma regelverk och hur strikta dessa ska vara.⁴⁸ Skillnader i synsätt beror bl.a. på skillnader i bankstruktur men även i regleringstradition.⁴⁹ Det är ännu oklart vilken betydelse tillkomsten av de europeiska tillsynsmyndigheterna och bankunionen kommer att ha för medlemsstaternas syn på hur globala standarder bör utformas. ECB är medlem⁵⁰ av Baselkommittén och Eba är observatör. Hittills har ECB inte tagit någon särskilt aktiv roll i kommittén. En möjlighet är att gemensamma EU-organ över tid underlättar framtagandet av gemensamma positioner. Därtill öppnas nya, direkta kanaler från de europeiska tillsynsmyndigheterna och ECB till de globala standardsättande organen.⁵¹ Den asymmetriska representationen mellan

⁴⁷ Moloney (2017).

⁴⁸ För en analys av hur större EU-länder agerade i förhållande till utformningen av Basel-III-regelverket, se Howarth och Quaglia (2015).

⁴⁹ Den anglosaxiska rättstraditionen (eng. *common law*) utgår oftare från icke-bindande regler jämfört med den kontinentala rättstraditionen som i större utsträckning är uppbyggd kring bindande och detaljerade regler.

⁵⁰ ECB är representerad både i egenskap av centralbank för euroområdet och som tillsynsmyndighet för betydande banker inom bankunionen.

⁵¹ Quaglia (2015).

de gemensamma tillsynsorganen och nationella tillsynsmyndigheter i Baselkommittén ger, å andra sidan, möjligheter för nationella myndigheter i de större medlemsstaterna att driva positioner som de inte fått gehör för i Tillsynsnämnden och/eller Eba.⁵²

Sammanfattningsvis finns det flera faktorer som gör det svårt för EU att vare sig komma fram till gemensamma positioner eller att ha gemensam representation i globala standardsättande organ. Det kan dock inte uteslutas att inrättandet av bankunionen och ECB:s medlemskap i Baselkommittén, i kombination med euroländernas allt starkare position i Ekofin-rådet, skapar en grogrund för ökad koordinering inför möten i globala organ.

Deltagande i bankunionen av begränsad betydelse för svensk representation

Ett möjligt argument *för* ett deltagande i bankunionen är det ger svenska myndigheter⁵³ möjligheter att påverka (de stora) euroländernas liksom ECB:s positioner och därmed, indirekt inriktningen på globala standarder och principer för bankreglering. Ett möjligt argument *emot* ett deltagande i bankunionen är att Sveriges handlingsfrihet i Baselkommittén begränsas i den utsträckning bankunionsländernas positioner samordnas i ökad utsträckning. Ett deltagande i bankunionen skulle också kunna öka risken att Sveriges representation i Baselkommittén ifrågasätts, i synnerhet om euroländerna på sikt skulle låta sig representeras av ECB. Det är likväldigt troligt att ett sådant beslut inte skulle påverka Sveriges representation. Möjligheterna till representation i dessa organ hänger sannolikt samman med Sveriges ekonomiska betydelse. Sveriges betydelse för världsekonomin visserligen liten, och minskande, men den svenska finanssektorn⁵⁴ är betydelsefull för hela den nordisk-baltiska regionen. Men Sveriges representation i de globala organ som, likt Baselkommittén, bildades när Sverige hade en större ekonomisk betydelse, kan ändå inte tas för given.⁵⁵

⁵² Ibid.

⁵³ Riksbanken och Finansinspektionen.

⁵⁴ Stockholm rankas som det mest betydelsefulla finansiella centrat i regionen, se avsnitt 9.5.

⁵⁵ Baselkommittén bildades 1974 av centralbankerna i de s.k. G10-länderna varav Sverige var ett.

11.3.3 Internationella valutafonden

IMF har, som nämns ovan, varit en aktiv part under eurokrisen.⁵⁶ Därtill har IMF en samlad, regelbunden övervakning av euroländernas ekonomier och av finansiell stabilitet i euroområdet, med fokus på bankunionens funktionssätt.⁵⁷ År 2017 lade kommissionen fram ett förslag om att inrätta en Europeisk valutafond (EMF).⁵⁸ Förslaget bygger i hög grad på att införliva ESM i EU:s rättsliga ram. EMF skulle få ansvaret för finansiellt stabilitetsstöd till euroländer. Förslaget har mött politiskt motstånd och ett genomförande förefaller för närvarande osannolikt. EMF ska dock inte ses som ett substitut till IMF, men väl som ett ökat europeiskt ansvarstagande för att hantera eventuella framtida ekonomiska och finansiella kriser.

Vad gäller IMF finns det inga uppenbara konsekvenser av om Sverige deltar i bankunionen eller inte. Det är inte sannolikt att det kontroversiella förslaget om en gemensam EU-representation i IMF:s exekutivstyrelse blir verklighet. Även om detta förslag, mot förmodan, blir verklighet är det inte något tungt vägande skäl för eller emot ett svenskt deltagande i bankunionen.⁵⁹ Den övervakning av Sveriges ekonomi och finansiella system som IMF gör är fortsatt viktig för Sverige. Det kan noteras att den övervakning som görs för euroområdet till stora delar handlar om euroländernas stabilitetsutmaningar och bankunionens funktionssätt. Vid ett eventuellt deltagande kommer denna övervakning sannolikt öka i relevans när det gäller bedömningen av den svenska regeringens och de svenska myndigheternas arbete med finansiell stabilitet.

11.4 Sammanfattande bedömning

Bankunionen och en fördjupning av EMU

Det är än så länge oklart inom vilka områden och hur snabbt euroländerna kommer att fördjupa sitt ekonomisk-politiska samarbete. Den fördjupning som ägt rum under senare år har i stor utsträckning

⁵⁶ Av tradition är det dessutom EU som tillsätter IMF-chef, vilket föregås av framtagandet av en gemensam EU-kandidat.

⁵⁷ En s.k. Artikel IV-konsultation respektive en Financial System Assessment (FSAP).

⁵⁸ Europeiska kommissionen (2017). Förslag till rådets förordning om inrättande av Europeiska valutafonden KOM (2017) 827, december.

⁵⁹ Om EU skulle komma att ha en gemensam representation i IMF:s exekutivstyrelse, torde Sveriges inflytande vara mer beroende av Sveriges röstvikt i förhållande till övriga EU-länder.

motiverats av ett behov av att stärka euroområdet krishanteringsförmåga och undvika framtida obalanser, inte minst på det finanspolitiska området. Vissa reformer omfattar hela EU eller erbjuder möjligheter för medlemsstater utanför euroområdet att delta. Fördjupning på områden som förutsätter ökad riskdelning har visat sig svåra att genomföra. Skulle den riskreduktion i banksystemen inom euroområdet som ägt rum efter eurokrisen stanna av eller reverseras till följd av en svagare ekonomisk utveckling, kan ytterligare riskdelning bli mindre sannolik.

Efter det att Storbritannien uttryckt sin avsikt att lämna EU har euroländernas inflytande över inriktningen på det ekonomisk-politiska samarbetet inom hela EU ökat. De tänkbara, ytterligare steg som en fördjupning av det ekonomisk-politiska samarbetet inom EU kan innebära har dock ingen direkt koppling till bankunionen. Bankunionen är ett självständigt politikområde och inte beroende av integrationssteg på de ekonomiska, finanspolitiska eller politiska områdena. Ett deltagande i bankunionen behöver heller inte vare sig förutsätta eller leda till ett deltagande i andra delar av EU:s ekonomisk-politiska samarbete.

Ett deltagande i bankunionen kan signalera en högre grad av samhörighet med euroländerna och att Sverige är berett att ta ett gemensamt ansvar för den finansiella stabiliteten i bankunionen. Det skulle kunna skapa bättre möjligheter för Sverige att göra sin röst hörd, även i frågor som rör fördjupningen av det ekonomisk-politiska samarbetet mellan euroländerna. En utveckling som även på kort sikt kan bli relevant för Sveriges relation till bankunionen, är att antalet medlemsstater som står utanför bankunionen minskar. Storbritanniens avsikt att lämna EU har särskild relevans i det här avseendet. Om fler medlemsstater väljer att delta i bankunionen (och i valutasamarbetet), finns en risk att kretsen medlemsstater som står kvar utanför marginaliseras. Om Sverige tillhör denna krets minskar möjligheterna att påverka dagordningen för viktiga frågor på finansmarknadsområdet och utformningen av andra delar av den ekonomiska politiken i EU. När det gäller Sveriges inflytande över frågor på finansmarknadsområdet bör det framhållas att banksektorerna i Sverige och Danmark skiljer sig väsentligt – både i storlek och struktur – från banksektorerna i andra medlemsstater som för närvarande står utanför bankunionen. Det kan göra det svårare att formera gemensamma positioner, i synnerhet om Danmark skulle välja att

delta i bankunionen. Det bör, samtidigt, påpekas att skiljelinjen i synen på reglering och tillsyn på finansmarknadsområdet inte nödvändigtvis går mellan medlemsstater som har euron som valuta och de som inte har det.

Nordiskt-baltiskt samarbete om tillsyn och krishantering

Det särskilda nordisk-baltiska samarbetet, som motiveras av den integrerade bankverksamheten i regionen, skulle troligen ändra karaktär om Sverige och Danmark deltar i bankunionen; skillnaderna mellan de två länder som inte är EU-medlemmar – Island och Norge – och övriga länder skulle öka. Norden-Baltikum kommer fortsatt vara av stor betydelse för svensk banksektor och därmed för finansiell stabilitet i Sverige. Om Sverige står kvar utanför bankunionen erbjuder detta samarbete även framöver en väl fungerande struktur för samverkan kring tillsyn och krishantering i regionen. Ett danskt deltagande i bankunionen skulle sannolikt innebära en förskjutning av inflytandet över samarbetets framtida utformning till förmån för bankunionsorganen.

Multilateralt ekonomiskt och finansiellt samarbete

Ett deltagande i bankunionen bedöms inte få någon större betydelse för Sveriges representation och inflytande i Baselkommittén och FSB. På längre sikt är det inte uteslutet att de deltagande medlemsstaterna i större utsträckning samordnar sina positioner när det gäller utvecklingen av globala standarder för tillsyn och krishantering av banker. Någon gemensam representation, t.ex. genom ECB, förefaller inte sannolik under överskådlig tid. Sveriges representation och inflytande i Baselkommittén avgörs i första hand av andra faktorer än ett eventuellt deltagande i bankunionen. Vad gäller IMF finns det ingen uppenbar konsekvens av om Sverige deltar i bankunionen eller inte. Det är inte sannolikt att det kontroversiella förslaget om en gemensam EU-representation i IMF:s exekutivstyrelse blir verklighet.

12 Sveriges finansiella åtagande och effekter på statens finanser

12.1 Inledning

Tidigare finanskriser, inte minst den senaste, har visat att staten har haft ett betydande, implicit finansiellt åtagande gentemot banksektorn. Skattemedel har använts för att garantera bankernas finansiering, återkapitalisera dem, köpa deras nödlidande lån och, i vissa fall, till nationaliseringar. Regelverket för krishantering av banker syftar till att fallerade banker ska kunna rekonstrueras utan att skattemedel behöver användas. Därmed ska det finansiella åtagandet flyttas från staten till bankens aktie- och fordringsägare. Genom att bankerna bidrar till att bygga upp resolutionsfonder (men även insättningsgarantifonder) förstärks bankernas finansiella ansvar för krishantering. Bankunionen kan ses som ett sätt att säkerställa att överflyttningen av det finansiella ansvaret från staten till bankerna verkligen sker. Därmed kan det skadliga sambandet mellan stat och banker mildras. Bankunionen är även en mekanism för att dela finansiella risker. Riskdelning sker genom att kostnader som kan uppkomma i samband med att resolutionsverktygen tillämpas finansieras ömsesidigt av samtliga banker inom bankunionen. Det minskar risken för att enskilda medlemsstaters banksystem (men ytterst även deras statsbudgetar) ska få en finansieringsbörda som det inte klarar av. Riskdelning kan på detta sätt stärka investerarens och allmänhetens förtroende för både bankerna och staten, vilket har en stabiliserande effekt. Men riskdelning kan också leda till att de finansiella konsekvenserna av ett för högt risktagande till stor del bärs av andra banker (moralisk risk).¹

¹ Liknande för- och nackdelar finns även när det gäller ett gemensamt insättningsgarantisystem (se avsnitt 8.4).

Om Sverige väljer att delta i bankunionen kommer svenska banker ingå i denna riskdelningsmekanism. Det innebär ett potentiellt finansiellt åtagande för systemviktiga banker i andra deltagande medlemsstater. Ett deltagande i bankunionen får därutöver vissa direkta effekter för statens finanser. I första hand handlar det om den överföring av medel från den svenska Resolutionsreserven till Resolutionsfonden som ska göras om och när ett nära samarbete inleds. Ett deltagande kommer sannolikt att medföra att de svenska myndigheterna, i första hand Finansinspektionen, behöver ökade resurser för banktillsyn. Ett deltagande innebär även att staten får ett finansiellt ansvar för den finansiella säkerhetsmekanismen som kopplas till Resolutionsfonden även om denna ska vara statsfinansiellt neutral på medellång sikt. EU-ländernas finansiella åtagande gentemot varandra under en finansiell kris kan komma att gå utöver Resolutionsfonden. Både euroländer och medlemsstater som inte har euron som valuta har tillgång till särskilda stödmekanismer som indirekt kan riktas till den finansiella sektorn.² Ett svenskt deltagande i bankunionen påverkar inte vare sig Sveriges tillgång till dessa mekanismer eller skyldighet att finansiera stöd till euroländer i kris. Ett deltagande kan eventuellt medföra ökade politiska *förväntningar* på svensk medverkan i stödprogram till euroländer.

Detta kapitel behandlar hur bankernas och statens finansiella åtagande kan komma att påverkas av ett svenskt deltagande i bankunionen. Avsnitt 12.2 belyser i vilken utsträckning det finansiella åtagandet för banker i kris verkligen har förts över från staten till banksektorn. Avsnitt 12.3 belyser hur risker i bankerna inom bankunionen utvecklats sedan eurokrisen jämfört med utvecklingen för banker i hela EU respektive Sverige under samma tidsperiod. Avsnitt 12.4 diskuterar hur ett deltagande i bankunionen kan påverka svenska bankers finansiella åtagande och vilket "försäkringsvärde" ett deltagande kan ha. Avsnitt 12.5 redogör för bedömda direkta effekter på statens finanser av ett svenskt deltagande, liksom eventuella effekter på EU:s budget. Slutligen diskuteras, i avsnitt 12.6, möjliga konsekvenser av ett deltagande när det gäller finansiella stödmekanismer.

² Se Förklaringsruta Finansiella stabilitetsmekanismer i EU avsnitt 2.3.1.

12.2 Statens finansiella åtagande för banker i kris har troligen minskat

Historiskt har systemviktiga bankers kreditvärdighet inte bara bedömts utifrån bankernas inneboende styrka (kapitaltäckning, affärsmodell, marknadsutveckling m.fl.), utan även av kreditvärdigheten för staten i de länder bankerna är etablerade.³ En tolkning av detta samband är att länder med starka statsfinansieringar antas ha förmågan – och vara villiga – att rädda sina systemviktiga banker genom att tillföra kapital eller ta över ägandet av dem (eng. *bail-out*). Genom att bankens aktie- och fordringsägare hålls skadeslösa och staten träder in i deras ställe, får systemviktiga banker i länder med starka statsfinansieringar en explicit ratingpremie och därmed lägre finansieringskostnader. Med andra ord innebär en förväntan om att staten kommer undsättning en implicit, statlig subvention till dessa banker.⁴

Syftet med resolution är att komma bort från denna ordning för att i stället åstadkomma en ordning där ägare- och långivare får stå de förluster och återkapitaliseringsbehov som ett fallissemang kan föranleda. Resolutionsregelverket har, som konstaterades i kapitel 6, ännu inte testats i någon större omfattning, framför allt inte i en allvarlig kris. Det är därför svårt att bedöma om regelverket är trovärdigt i praktiken. Det finns stöd för att regelverket av marknadsaktörer *uppfattas* vara trovärdigt utifrån hur bankernas kreditvärdighet har utvecklats sedan krishanteringsregelverket började tillämpas. Det finns studier som indikerar att systemviktiga europeiska bankers implicita, statliga subvention har minskat.⁵ Minskningen av den implicita subventionen till svenska banker har varit tydlig.⁶ Utvecklingen är en indikation på att regelverket uppfattas som trovärdigt och att förväntningarna på statliga stöd till fallerande banker har minskat. Det är troligt att minskningen av EU-ländernas implicita subvention till banksektorn hänger samman med en förhållandevis gynnsam makroekonomisk miljö under senare år. Det kan heller inte uteslutas att det, trots intentionerna, ändå finns en förväntan om att staten i en systemkris kommer att stödja, eller till och med ta över, systemviktiga banker. En sådan förväntan kan grundas i en bedömning att skuldnedskrivning inte går att genomföra i den omfattning som krävs i en systemkris.

³ Estrella och Schich (2012).

⁴ Ibland benämns denna (implicita) subvention en *Too-Big-Too-Fail*-premie.

⁵ Se. t.ex. Moody's (2014), Grimaldi m.fl. (2017), Neuberg m.fl. (2018) och Schich (2018).

⁶ Finansinspektionen (2018) Stabiliteten i det finansiella systemet, november.

Banker fortfarande en finansiell risk för staten

Distinktionen mellan vad som är bankernas respektive statens finansiella åtagande och risker är inte helt tydlig. Enligt krishanteringsdirektivet ska kostnader för resolutionsåtgärder finansieras genom att bankerna betalar förhandsbidrag (avgifter) till en resolutionsfond och att det är bankerna som ansvarar finansiellt för att återställa fonden när uttag ur den har gjorts. I det perspektivet är en resolutionsfond ett finansiellt åtagande för *bankerna*. Den svenska Resolutionsreserven är ett konto i Riksgälden; förändringar i behållningen i fonden påverkar direkt statens lånebehov och statskulden (se avsnitt 12.5.1). I det perspektivet är Resolutionsreserven, i vart fall temporärt, ett finansiellt åtagande – och en finansiell risk – för *staten*; staten måste låna upp ett belopp motsvarande uttaget från reserven. Staten har därutöver ett finansiellt åtagande genom de låne- och garantiramar som är kopplade till Resolutionsreserven.⁷ Eftersom Resolutionsreserven ska belastas med de finansieringskostnader staten har för att låna ut till Resolutionsreserven respektive för förluster som uppstår om utställda garantier infrias, är det i slutändan bankerna som ska finansiera även utnyttjandet av ramarna.

Det kan uppstå situationer där det kan ta lång tid innan det är möjligt – och lämpligt – att begära in nya bidrag/avgifter från bankerna. En allt för omfattande och snabb återbetalning kan förvärra bankernas situation eftersom deras återbetalningsförmåga sannolikt är ansträngd under eller närmast efter en kris. Till skillnad från Resolutionsreserven är Resolutionsfonden en fond i egentlig mening (dvs. den placerar bidragen från bankerna i finansiella tillgångar). Det innebär att uttag ur fonden inte påverkar de deltagande medlemsstaternas statsfinansier.⁸

Trots att resolutionsfonderna inom EU ska vara budgetmässigt neutrala på medellång sikt och att resolutionsregelverket för närvarande uppfattas som trovärdigt, går det inte att helt bortse från att staten fortfarande har ett implicit finansiellt åtagande gentemot banksystemet. Staten bär, tillsammans med centralbanken i des roll som sista låneinstans, det yttersta ansvaret för att det finansiella

⁷ Se avsnitt 8.2.5

⁸ Samtliga deltagande medlemsstater har dock ingått s.k. *Loan Facility Agreements* (LFA) med Resolutionsfonden. Genom LFA åtar sig medlemsstaterna att finansiera underskott i de nationella facken fram till dess att Resolutionsfonden blir fullt ut ömsesidig fr.o.m. 2024 (se vidare avsnitt 8.2.5).

skyddsnetet är tillräckligt starkt och därmed för den finansiella stabiliteten. Det kan uppstå situationer när privata finansieringslösningar (inklusive skuldnedskrivning) är otillräckliga eller inte fungerar. Det är då endast en hållbar finanspolitik som kan garantera stabiliteten i det finansiella systemet.

12.3 Risker i banksystemen inom bankunionen

Bankunionens uppbyggnad kan sägas ha inneburit att övervaknings- och kontrollmekanismer har föregått eller åtföljts av riskdelning. Detta är aktuellt också när det gäller den finansiella säkerhetsmekanismen och ett eventuellt, framtida gemensamt insättningsgarantisystem. Frågan om riskreduktion ska föregås av riskdelning (eller tvärtom) har varit och är alljämt central i diskussionerna om bankunionens framtida utformning. Det kan hävdas att för att bankunionen ska vara en effektiv mekanism för riskdelning krävs att riskerna i banksystemen inom bankunionen minskar och jämnas ut samtidigt som den gemensamma tillsynen verkligen får avsedd effekt.⁹ Detta avsnitt belyser riskreduktion och -utjämning inom banksystemen bankunionen jämfört med utvecklingen i EU som helhet respektive Sverige (12.3.1) och arbetet på EU-nivå för att reducera riskerna (12.3.2).

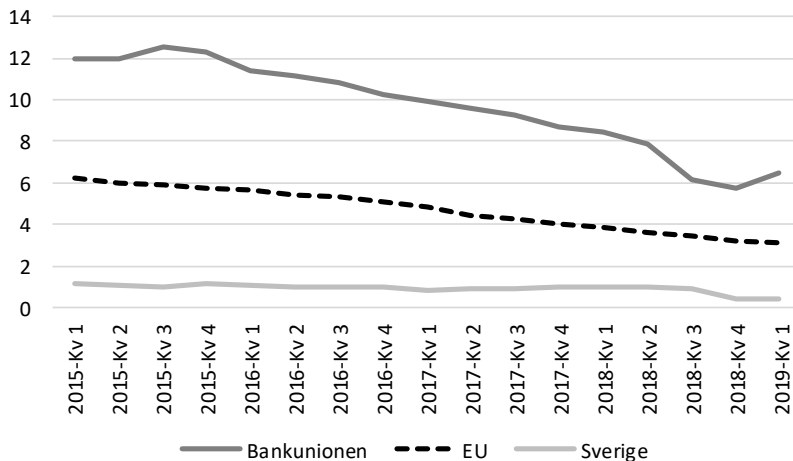
12.3.1 Risker och riskreduktion inom bankunionen

Riskerna i banksystemen inom bankunionen är i stor utsträckning ett arv från den globala finanskrisen och den därpå följande eurokrisen. Som en följd av dessa kriser ökade bankernas nödlidande lån kraftigt. De svenska bankernas nödlidande lån fortsatte däremot att ligga på en låg nivå. De nödlidande lånen har sedan dess minskat i förhållande till de totala lånen i bankerna, både inom bankunionen och inom EU som helhet (Figur 12.1). Under inledningen av 2019 ökade andelen nödlidande lån inom bankunionen.

⁹ Se även avsnitt 8.4 och 11.2.3.

Figur 12.1 Nödlidande lån i Bankunionen, EU och Sverige
Kv. 1 2015 – Kv. 1 2019

Andel av totala lån, procent

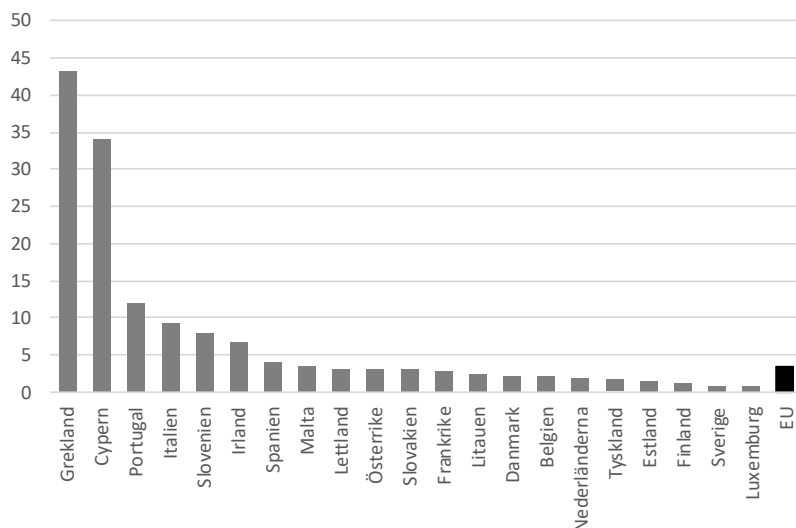


Källa: Riksbanken.

Banker i framför allt Grekland och Cypern men även Portugal, Italien och Irland har höga andelar nödlidande lån i sina balansräkningar (Figur 12.2). Svenska banker har, näst efter Luxemburg, lägst andel nödlidande lån i förhållande till totala tillgångar.

Figur 12.2 Nödlidande lån i bankunionen, Sverige och Danmark
Kv. 1 2016 – Kv. 3 2018

Andel av totala tillgångar, procent

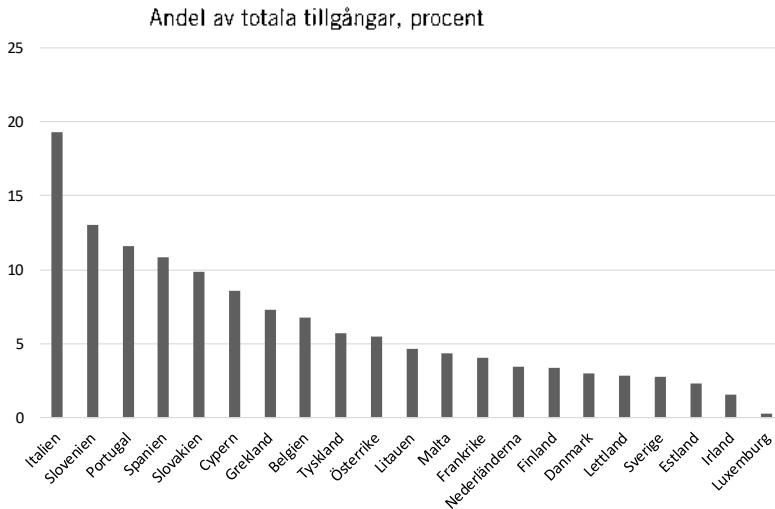


Anm. Bara banker som rapporterar till Eba. EU avser ett genomsnitt för EU. Siffrorna anger genomsnitt för perioden Kv. 1 2016 – Kv. 3 2018 (Cypern t.o.m. Kv. 2 2018).

Källa: Eba.

En annan riskfaktor är att bankerna håller en hög andel av det egna landets statsobligationer. Som framgår av avsnitt 2.3, var det skadliga sambandet mellan banker och stat utmärkande för eurokrisen (även om orsakerna delvis skiljer sig åt mellan euroländerna). I synnerhet har banker i Italien en hög andel inhemska statsobligationer i förhållande till totala tillgångar (Figur 12.3). Bankernas innehav av statsobligationer har minskat inom bankunionen de senaste åren.

Figur 12.3 Monetära och finansiella instituts innehav av det egna landets statsobligationer i bankunionen, Sverige och Danmark, juli 2019

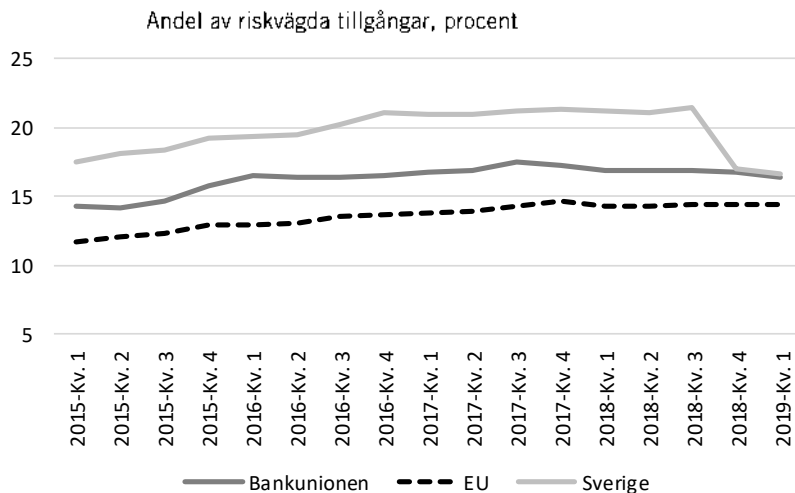


Anm. Monetära och finansiella institut exklusive centralbanker.
Källa: ECB.

Banker inom bankunionen, men även generellt inom EU, har under de senaste fem åren ökat sin motståndskraft. Den genomsnittliga kapitaltäckningskvoten, mätt som kärnprimärkapital i förhållande till riskvägda tillgångar, har ökat (Figur 12.4) och kvaliteten på kapitalet har förbättrats. Under hela perioden fram t.o.m. det tredje kvartalet 2018, hade svenska banker en högre kapitaltäckningskvot än genomsnittet av bankerna inom bankunionen respektive EU som helhet. Finansinspektionen har genomfört en regelförändring som innebär att kapitaltäckningskvoten minskar för större svenska banker utan att förändra det nominella kapitalkravet nämnvärt¹⁰ Det finns fortfarande skillnader i kapitaltäckningsnivåer mellan de deltagande medlemsstaterna (se Figur 7.1 i avsnitt 7.2).

¹⁰ Finansinspektionen beslutade i augusti 2018 om att det s.k. riskviktsgolvet för svenska bolån skulle föras över från ett pelare 2-krav till ett pelare 1-krav med återopande av artikel 458 i tillsynsförordningen. Se Finansinspektionen (2018, 22 augusti). Förändrad metod för tillämpning av riskviktsgolvet för svenska bolån FI Dnr 18–6251, remisspromemoria.

Figur 12.4 Kärnprimärkapital i Bankunionen, EU och Sverige
Kv. 1 2015 – Kv. 1 2019



Anm. Data för enskilda medlemsstater inkluderar dotterbolag, vilka är borträknade i genomsnittet för EU. Bankunionen avser ovägt genomsnitt. Mellan det tredje och det fjärde kvartalet 2018 genomfördes vissa regeländringar som medförde att svenska bankers kärnprimärkapitalkvot minskade.

Regelförändringen innebar dock att bankernas nominella kapitalkrav inte påverkades (se fotnot 10).

Källa: Riksbanken.

Även bankernas likviditetstäckning har ökat de senaste fem åren och bankerna har succesivt byggt upp MREL-buffertar. Större MREL-buffertar innebär bättre möjligheter att använda bankens interna medel (dvs. de särskilda skuldinstrument som banken emitterat) för att absorbera förluster och återkapitalisera banken. De stresstester som Eba, ECB och IMF gör av banker inom EU och euroområdet visar också att bankernas motståndskraft mot allvarlig (makroekonomisk) stress är god.¹¹ Skillnaderna mellan banker är dock förhållandevis stor; vissa banker har en påtaglig sårbarhet. Stresstesterna har utsatts för kritik. Kritiken har bl.a. gällt att testerna utgår från bokföringsdata och inte från marknadsdata¹² och att bankerna har för stor flexibilitet att tillämpa de makrosценарier som stresstesterna bygger på¹³. I båda fallen blir effekten att bankernas för-

¹¹ EBA: <https://eba.europa.eu/risk-analysis-and-data/eu-wide-stress-testing/2018>; ECB: www.bankingsupervision.europa.eu/press/pr/date/2019/html/ssm.pr190201~6114ab7593.en.html; IMF: www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2018/07/19/Euro-Area-Policies-Financial-Sector-Assessment-Program-Technical-Note-Stress-Testing-the-46102

¹² Se t.ex. Acharya, m.fl. (2016) samt Sarin och Summers (2018).

¹³ Niepmann och Stebunovs (2018).

luster i de stressade scenarierna blir lägre och kapitaltäckningen högre än om alternativa metoder används.

Innan ECB tog över den direkta tillsynen över de betydande bankerna i euroländerna 2014, genomfördes en s.k. tillgångs-kvalitetsöversyn (se Förklaringsruta Tre ”hälsokontroller” för banker inom EU avsnitt 3.5). Syftet med översynen var att säkerställa att det inte fanns dolda risker i bankernas tillgångar och att bankerna hade tillräckligt med förlustabsorberande kapital. Därmed finns mekanismer som ska säkra att banker inte har alltför riskfyllda portföljer innan de blir föremål för gemensam tillsyn.

12.3.2 Fortsatt riskreduktion nödvändig

Trots att riskerna i euroländernas banksystem minskat och motståndskraften ökat de senaste fem åren är riskerna fortfarande höga och ojämnt fördelade. Det är svårt att uppskatta hur stor betydelse just tillkomsten av bankunionen har för att minska och utjämna riskerna i euroländernas banksystem. För att bankunionen ska bli en effektivare mekanism för riskdelning krävs, emellertid, ytterligare riskreduktion. Det kräver inte bara effektiv tillsyn och skärpt regelefterlevnad, utan även en god ekonomisk utveckling inom euroområdet. Åtgärder för att öka tillväxten i euroområdet ligger utanför bankunionen. Men de deltagande medlemsstaterna kan, i egenskap av bankunionens ”väktare” (och yttersta garantier), utöva ett kollektivt tryck att vidta kompletterande ekonomisk-politiska åtgärder för att minska riskerna i banksystemen.

Pågående riskreducerande insatser på EU-nivå

Inom EU pågår ett arbete för att ytterligare reducera riskerna i banksystemen. Ett exempel är de förändringar av kapitaltäcknings- och krishanteringsregelverken som beslutades i april 2019 (bankpaketet) och som ska införas i nationell rätt i slutet av 2020. Ett annat är den handlingsplan för att minska de nödlidande lånen i europeiska banker som EU:s finansministrar (Ekofin-rådet) ställde sig bakom i juli 2017.¹⁴ Handlingsplanen omfattar insatser för att tydliggöra och

¹⁴ Europeiska unionens råd (2017, 11 juli) Council conclusions on Action plan to tackle non-performing loans in Europe 459/17, pressmeddelande.

skärpa regelverket för hur bankerna hanterar nödlidande lån, utveckla andrahandsmarknaden för nödlidande lån samt ta fram gemensamma principer för hur medlemsstaterna kan etablera särskilda tillgångsförvaltningsbolag (eng. *Asset Management Companies*, AMC) som tar över nödlidande lån från bankerna.¹⁵

12.4 Sveriges finansiella åtagande i och utanför bankunionen

Belastningen på Resolutionsfonden torde under normala omständigheter bli begränsad. För att det ska bli aktuellt att använda Resolutionsfonden för förlustabsorbering eller återkapitalisering krävs att banken gjort betydande förluster.¹⁶ Därtill finns en begränsning i hur mycket medel en enskild bank får använda.¹⁷ Det är likväl sannolikt att det kommer att finnas banker som inte klarar av att absorbera förluster eller återkapitaliseras med interna medel eller andra privata lösningar och därmed behöva tillföras medel från Resolutionsfonden. Ett svenskt deltagande i bankunionen kan i dessa fall innebära att svenska banker – indirekt via Resolutionsfonden – kommer att bidra till finansiering vid resolution av en systemviktig bank i en annan deltagande medlemsstat.¹⁸ På motsvarande sätt behöver svenska banker inte bära den fulla kostnaden för resolution av en systemviktig svensk bank. Med andra ord blir det finansiella åtagandet för svenska banker i resolution mindre än om Sverige står kvar utanför bankunionen och samma kostnader påförs det svenska bankkollektivet. Under alla omständigheter kommer svenska bankers indirekta finansieringsansvar, relativt andra deltagande medlemsstater, vara begränsat; svenska bankers bidrag till Resolutionsfonden kan uppskattas till 2–3 procent¹⁹ av det totala beloppet som ska betalas in om Resolutionsfonden understiger sin målnivå.²⁰ Den stora finansiella bördan kommer att falla på banker i

¹⁵ Europeiska kommissionen (2018, 14 mars) Att minska riskerna i bankunionen: Kommissionen presenterar åtgärder för att snabba på minskningen av nödlidande lån i banksektorn IP/18/1802, pressmeddelande.

¹⁶ Se avsnitt 8.2.1.

¹⁷ Ett liknande resonemang finns i Danmarks Nationalbank (2018).

¹⁸ Detta resonemang gäller även andra resolutionsåtgärder som Resolutionsfonden (och Resolutionsreserven) får finansiera (se avsnitt 8.2.1). Med undantag för likviditetsstöd torde kostnaderna för övriga åtgärder vara begränsade.

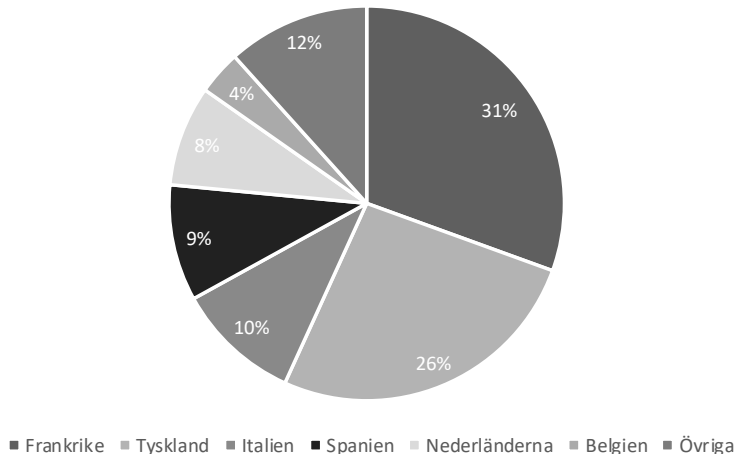
¹⁹ Se avsnitt 12.5.1.

²⁰ Den överföring som ska göras från Resolutionsreserven till Resolutionsfonden vid ett deltagande påverkar inte de svenska bankernas direkta finansiella åtagande eftersom de redan har betalat in resolutionsavgifter till Resolutionsreserven.

Frankrike, Tyskland, Italien, Spanien och Nederländerna (se Figur 12.5). Banker i dessa medlemsstater svarade för drygt 80 procent av de inbetalade förhandsbidragen till Resolutionsfonden 2019.

Figur 12.5 Förhandsbidrag till Resolutionsfonden 2019 per deltagande medlemsstat

Andel av totala bidrag, procent



Källa: Resolutionsnämnden.

En viktig faktor att beakta när det gäller svenska bankers finansiella åtagande vid ett deltagande är hur riskfyllda dessa är i förhållande till banker inom bankunionen.²¹ Enligt de riskindikatorer som redovisas i föregående avsnitt och i avsnitt 7.2-7.5, förefaller svenska banker överlag vara mindre riskfyllda och ha en högre motståndskraft jämfört med banker inom bankunionen. Variationen mellan bankerna inom bankunionen är dock betydande. Mot den bakgrunden är sannolikheten att Resolutionsfonden behöver användas vid resolution av en systemviktig svensk bank lägre jämfört med en (genomsnittlig) bank i några av de deltagande medlemsstaterna. Det är värt att ha i åtanke att det finns andra risker än de som redovisas ovan. Riskerna kan även påverkas av hur banker finansierar sig (dvs. risker på skuldsidan) och av den ekonomiska politiken i stort. Banker som i stor utsträckning förlitar sig på interna modeller för att beräkna

²¹ Även omfattningen av återkapitaliseringsbehovet påverkar det finansiella åtagandet. I det avseendet är det dock resolutionsfondernas relativa storlek som har störst betydelse.

riskvikter, till vilka de större svenska bankerna hör, är mer beroende av att modellerna fångar de faktiska riskerna än de banker som förlitar sig på schablonmetoder. Det är således inte helt okomplicerat att bedöma eller jämföra risknivåerna i olika banksystem.

Sammanfattningsvis är det svårt att på förhand bedöma i vilken utsträckning ett deltagande i bankunionen innebär ett ökat finansiellt (netto-)åtagande²² för svenska banker. Användningen av Resolutionsfonden kan förväntas vara begränsat under normala omständigheter men det är rimligt att utgå från att den kommer att användas. Eftersom förhandsbidragen till Resolutionsfonden är riskjusterade, kommer mer riskfyllda banker betala större bidrag till fonden än mindre riskfyllda banker. Svenska bankers implicita finansieringsansvar uppgår till 2–3 procent av det totala belopp som bankerna i bankunionen behöver betala om målnivån i Resolutionsfonden behöver återställas.

12.4.1 Tillgången till Resolutionsfonden i en mycket allvarlig systemkris

Det kan inte uteslutas att det uppstår en så allvarlig systemkris att t.o.m. den finansiella säkerhetsmekanismen visar sig vara otillräcklig. I ett sådant (osannolikt) scenario kan det uppstå ett tryck på att ransonera tillgången till gemensamma fondmedel. Regelverket för Resolutionsfonden (dvs. SRM-förordningen) innehåller, emellertid, inga ransoneringsmekanismer. Om någon form av ransonering skulle tillämpas, finns risken att svenska bankers behov av finansiering från Resolutionsfonden inte kan tillgodoses fullt ut. Under förutsättning att andra resolutionsverktyg bedömts vara otillräckliga eller inte kan användas, kan det i så fall bli aktuellt att använda de statliga stabiliseringsverktygen för att upprätthålla finansiell stabilitet i Sverige. Den svenska staten kommer då (genom Stabilitetsfonden) att, åtminstone övergångsvis, få bära kostnader till följd av att de statliga stabiliseringsverktygen tillämpas. Som diskuteras i avsnitt 6.4.3 råder det oklarhet om på vilket sätt de statliga stabiliseringsverktygen ska kunna tillämpas inom Resolutionsmekanismen.

²² Med nettoåtagande avses här skillnaden mellan de förhandsbidrag som (svenska) banker betalar till Resolutionsfonden och de medel som de eventuellt behöver tillföras i resolution sett över en längre tidsperiod.

12.4.2 Försäkringsvärdet av bankunionen begränsat för Sverige

Ett deltagande i den riskdelning som Resolutionsfonden möjliggör har, genom diversifiering, ett försäkringsvärde för banker (men även staten). Detta värde består i första hand av att variationen – osäkerheten – i de kostnader som kan uppstå i samband med att resolutionsverktyg tillämpas minskar (se Förklaringsruta Resolutionsfond som riskdelningsmekanism). Därutöver kan det finnas ett värde i möjligheten att ”försäkra bort” en stor finansiell risk.

Förklaringsruta: Resolutionsfond som riskdelningsmekanism

En resolutionsfond, men även en insättningsgarantifond, erbjuder en möjlighet till finansiell riskdelning. Bankerna betalar (riskjusterade) avgifter till fonden och är solidariskt ansvariga för kostnader som kan uppstå i samband med att resolutionsverktygen tillämpas. Riskdelning innebär, i likhet med en traditionell försäkring, att *variationen* (osäkerheten) i kostnader minskar.²³ En riskundvikande part föredrar mindre osäkerhet och har därför incitament att ingå ett riskdelningsavtal. Ju fler olika parter, exempelvis banker, som omfattas av riskdelningen, desto mer effektiv blir den till följd av att det blir en större spridning mellan geografiska områden, affärsmodeller etc. Det är dock inte uppenbart att det finns ett värde av riskdelning för *staten*. Enligt det s.k. Arrow-Lind teoremet²⁴ bör staten förhålla sig neutral till risk. Ett skäl till att staten ändå bör *agera* som den vore riskundvikande är att den saknar finansiella medel att hantera stora kostnader, även om sannolikheten för att de ska uppstå är mycket liten (eng. *tail-risk*).

I praktiken kan parterna som ingår i riskdelningsmekanismen påverka sannolikheten att en kostnad uppstår, dvs. moralisk risk (eng. *moral hazard*) föreligger. Riskdelning kan då innebära en systematisk omfördelning från parter med låg risk till parter med hög risk. Det kan i sin tur leda till att avgifterna till den gemensamma (resolutions-)fonden bli så höga att mindre riskfyllda parter väljer att dra sig ur eller inte ansluta sig till mekanismen, s.k. moturval (eng. *adverse selection*). Eftersom att bankerna är ålagda att delta i resolutionsfonder inom EU, elimineras risken för moturval. Vidare finns det inslag av självrisk. För att en resolutionsfond ska få användas för att absorbera förluster eller för återkapitalisering är självrisken, via skuldnedskrivning, betydande. Risker kan också vara gemensamma, t.ex. på grund av makroekonomiska faktorer. Sådana, systematiska risker gör riskdelning mindre effektiv. Men även om det finns skillnader i risk(-benägenhet) mellan banker och/eller om riskerna samvarierar positivt är riskdelning effektiv för riskundvikande parter: banker så väl som stater.

²³ Till skillnad från en traditionell försäkring innebär riskdelning att parterna avtalar om att kompensera varandra *i efterhand* för den förlust (kostnad) som uppstått. I en försäkring överförs risken på en tredje part (försäkringsgivaren) i utbyte mot premier som är bestämda på förhand. En riskdelningsmekanism är mer effektiv än en försäkring om det är svårt att på förhand beräkna potentiella kostnader (och därmed försäkringspremier).

²⁴ Staten kan dels sprida kostnaderna över ett stort antal skattebetalare, dels på egen hand diversifiera bort risk genom att den ägnar sig åt en bred uppsättning aktiviteter vars risker inte samvarierar positivt. Arrow och Lind (1970).

Även efter Nordeas flytt har Sverige en relativt stor banksektor i förhållande till den samlade ekonomin.²⁵ Risken är på kort till medellång sikt huvudsakligen statsfinansiell eftersom uttag ur Resolutionsreserven har en direkt påverkan på statens lånebehov. Även om riskdelning via Resolutionsfonden har ett försäkringsvärde även för Sverige²⁶, finns det några faktorer som minskar värdet av att ingå i riskdelningen av försäkringsskäl. Den svenska Resolutionsreserven är större än Resolutionsfonden i termer av garanterade insättningar.²⁷ Därtill är svenska statens upplåningskapacitet för närvarande god. Det gör det möjligt för Riksgälden att, om Sverige fortsätter att stå utanför bankunionen, hantera även en allvarlig störning av det finansiella systemet. Upplåningskapaciteten kan dock vara lägre i en systemkris till följd av marknadsreaktioner som gör det svårt (eller mycket mer kostsamt) att låna upp nödvändiga medel.

12.5 Direkta effekter för statens finanser

Detta avsnitt belyser de direkta effekterna för statens finanser av ett svenskt deltagande i bankunionen. De direkta effekterna härrör sig främst till överföringen av medel från Resolutionsreserven till Resolutionsfonden (12.5.1) samt de svenska myndigheternas resursbehov (12.5.2). Avsnitt 12.5.3 belyser konsekvenser för andra statliga fonder för banksektorn och Sveriges EU-avgift. Det bör betonas att effekterna på statens finanser av ett svenskt deltagande i bankunionen är osäkra och bygger på bedömningar och uppskattningar.

12.5.1 Överföring till Resolutionsfonden

Medlemsstater som inte har euron som valuta som inleder ett nära samarbete med ECB ska, enligt det mellanstatliga avtal som reglerar uppbyggnaden av Resolutionsfonden,²⁸ föra över medel till Resolutionsfonden motsvarande de förhandsbidrag som bankerna i den

²⁵ Se Figur 2.1 i avsnitt 2.3.1

²⁶ Notera att risken för systematiska transfereringar inte är ett argument emot riskdelning i sig. Riskdelning (och försäkring) tar fasta på minskad osäkerhet, inte minskade förväntade kostnader. Risken för systematiska transfereringar kan likväl vara ett skäl att inte delta i en riskdelningsmekanism givet att begränsade resurser har en alternativ (produktiv) användning.

²⁷ Se avsnitt 8.2.5

²⁸ Avtal om överföring av och ömsesidighet för bidrag till den gemensamma resolutionsfonden, 8457/14.

medlemsstaten hade fått betala om den deltagit från början (dvs. 2016). För Sveriges del skulle ett deltagande i bankunionen innebära att ett belopp som i grova drag motsvarar svenska bankers andel av de totala garanterade insättningarna i de deltagande medlemsstaterna (inklusive Sverige) förs över när ett nära samarbete inleds. Förhandsbidragen till Resolutionsfonden beräknas enligt ett EU-gemensamt regelverk, vilket också styr inbetalningarna till Resolutionsreserven.²⁹

En approximation³⁰ av detta belopp ger vid handen att Sveriges andel av de totala garanterade insättningarna uppgår till 2,5 procent (Tabell 12.1). Under antagandet att ett nära samarbete inleds tidigast 1 januari 2024³¹ och Resolutionsfondens målnivå då uppgår till 60 miljarder euro (cirka 650 miljarder kronor), ska 14–18 miljarder kronor föras från Resolutionsreserven till Resolutionsfonden.³²

²⁹ Se avsnitt 9.2.3 för en kortfattad beskrivning av hur förhandsbidragen (resolutionsavgifterna) beräknas.

³⁰ En mer precis beräkning av överföringsbeloppet förutsätter att de svenska bankernas förhandsbidrag beräknas enligt den metod som Resolutionsnämnden tillämpar. Av sekretesskäl har det inte varit möjligt att, inom ramen för utredningen, genomföra beräkningar enligt denna metod. Resolutionsnämndens metod följer av de gemensamma reglerna för hur förhandsbidragen ska beräknas, men svenska banker skulle, vid ett deltagande, jämföras med banker inom bankunionen och inte i Sverige.

³¹ Före 2024 är Resolutionsfonden uppdelad i en del som är nationell och en del som är ömsidig (se avsnitt 8.2.3). Antagandet att en överföring görs (under förutsättning att Sverige har inlett ett nära samarbete med ECB) 2024 innebär inte att överföringsbeloppet blir mindre. Bankerna i de deltagande medlemsstaterna ska fortsätta betala förhandsbidrag till dess att målnivån är uppnådd.

³² $0,025 \cdot 60 \cdot 10,77 = 16,1$ miljarder kronor. Överföringsbeloppets storlek beror bl.a. på hur de svenska garanterade insättningar utvecklas i förhållande till de garanterade insättningarna inom bankunionen samt vilken växelkurs som råder vid tidpunkten för överföringen.

Tabell 12.1 Sveriges andel av garanterade insättningar i bankunionen 2018

Miljarder euro och procent

Garanterade insättningar ¹ bankunionen (A)	Garanterade insättningar ² Sverige (B)	Sveriges andel (%) B/(A+B)
5 780 ³	151 ³	2,5

Anm. ¹ Avser genomsnitt av garanterade insättningar per kvartal. ² Per den 31 december. ³ Avrundade siffror.

Källa: Resolutionsnämnden (bankunionen) och Eba (Sverige).

Överföringen påverkar statsskulden men inte statens finansiella sparande

Eftersom Resolutionsreserven är ett s.k. räntekonto³³ i Riksgälden (och inte en fond i egentlig mening) påverkar förändringar i Resolutionsreservens behållning statens lånebehov och därmed statsskulden. En överföring från Resolutionsreserven till Resolutionsfonden medför således en ökning av statens lånebehov motsvarande det belopp som förs över, vilket ökar statsskulden lika mycket.³⁴ Överföringen kommer sannolikt redovisas i Nationalräkenskaperna som att svenska staten har en fordran på Resolutionsnämnden och påverkar därför inte statens finansiella sparande.³⁵

De nationella resolutionsmyndigheterna är ansvariga för att beräkna och samla in förhandsbidrag till Resolutionsfonden från samtliga banker (och andra kreditinstitut) i respektive medlemsstat som är skyldiga att betala bidrag. Beräkning och insamling av bidragen sker en gång per år. Det är troligt att det även vid ett deltagande kommer att finnas ett behov av ett särskilt konto i Riksgälden för att samla in bidragen från de svenska bankerna. Från detta konto förs sedan bidragssumman till Resolutionsnämnden en gång per år. Det innebär i så fall att de bidrag till Resolutionsfonden som tas ut av svenska banker kommer att påverka statens lånebehov under året men inte statsskulden vid årets slut.

³³ Räntekonto är ett konto i Statens internbank som är en del av Riksgälden.

³⁴ Det finns inga prognoser för statsskulden för 2024. Enligt Ekonomistyrningsverkets prognos publicerad i september 2019 förväntas den konsoliderade statsskulden vid utgången av 2022 vara 828,2 miljarder kronor. Se ESV (2019, 4 september) Prognos Statens budget och de offentliga finanserna Dnr: 2019-00742.

³⁵ Det beror på att staten i sin balansräkning får en tillgång (en fordran på Resolutionsnämnden) som motsvarar den ökade skuldsättningen som sker till följd av överföringen. Därmed påverkas inte statens nettoförmögenhet och följaktligen inte statens finansiella sparande.

Vad som ska hända med Resolutionsreserven och dess behållning över det belopp som förs över till Resolutionsfonden bör ses över vid ett eventuellt deltagande. Som konstateras i avsnitt 9.2.3 finns det inget i bankunionsregelverket som förhindrar att Resolutionsreserven behålls och att kvarvarande medel används för att kompensera banker om de behöver betala in nya förhandsbidrag till Resolutionsfonden.³⁶

Aktivering av den parallella kreditlinan till Resolutionsfonden

Sverige ska, vid ett deltagande, genom bilaterala kreditlinor (lån) till Resolutionsnämnden delta i den finansiella säkerhetsmekanism som ska vara upprättad senast fr. o. m. 2024. Bilaterala lån från deltagande medlemsstater som inte har euron som valuta ska motsvara dessa länders (implicita) andel av Resolutionsfonden. Kreditlinan blir ett lånelöfte som aktiveras givet att vissa, på förhand specificerade, villkor är uppfyllda. Kreditlinan är därmed initialt ett finansiellt åtagande för den svenska staten. Om kreditlinan aktiveras innebär det att svenska staten ger ett lån till Resolutionsnämnden. Ett sådant lån ska betalas tillbaka på normalt tre år, eller i vissa fall högst fem år. Återbetalningarna finansieras genom att Resolutionsnämnden (via de nationella resolutionsmyndigheterna) tar ut avgifter från bankerna i bankunionen. Lånet löper med ränta som ska täcka alla kostnader för lånet, inklusive kreditrisk.

12.5.2 Myndigheternas förvaltningskostnader och finansiering

ECB:s respektive Resolutionsnämndens egna administrativa kostnader finansieras genom avgifter som betalas av bankerna direkt till de båda organen.³⁷ Dessa avgifter påverkar således inte statens budget om Sverige deltar i bankunionen. Erfarenheter från deltagande medlemsstater är att deltagandet i bankunionen har inneburit att *mer* resurser har fått skjutas till på nationell nivå. Ett deltagande i bankunionen kommer sannolikt innebära att även Finansinspektionens banktillsyn

³⁶ I den utsträckningen så sker, kommer statens lånebehov (och därmed statsskulden) att öka. Därtill kommer statens finansiella sparande att bli lägre eftersom kompensationen innebär en transferering från staten till näringslivet (dvs. bankerna).

³⁷ Avgifterna till ECB och Resolutionsnämnden behandlas i avsnitt 9.2.3.

behöver tillföras resurser.³⁸ Även Riksgäldens arbete med resolution kan behöva förstärkas. Som framhålls i avsnitt 5.4, kan det finnas behov av att förstärka banktillsynen i Sverige även om Sverige fortsätter stå kvar utanför bankunionen. En sådan resursförstärkning motiveras av att Finansinspektionen sannolikt kommer att successivt anpassa sin tillsynsmetod till nya riktlinjer från Eba och till ECB:s mer inträngande och resurskrävande tillsyn.

Erfarenheterna från deltagande medlemsstater är också att det, beroende på ambitionsnivå, krävs särskilda resurser för att hantera det stora flödet av underlag, utkast till beslut och annan information inför mötena i Tillsynsnämnden. Därför finns det sannolikt ett behov av en funktion på Finansinspektionen för löpande koordinering med Tillsynsnämnden och eventuellt tillsynsmyndigheter i andra deltagande medlemsstater. Det är sannolikt motiverat att Riksgälden inrättar en liknande funktion för samordning av arbetet inom Resolutionsmekanismen.

Banker och andra finansiella företag betalar avgifter för att finansiera Finansinspektionens tillsynsverksamhet. Finansinspektionen förfogar inte över tillsynsavgifterna utan dessa går in på inkomsttitel i statens budget. Kostnaderna för Finansinspektionens tillsynsverksamhet finansieras i stället genom ett anslag på statens budget vars storlek motsvarar avgiftsintäkterna. Ett eventuellt resurstillskott till Finansinspektionen kommer således att vara statsfinansiellt neutralt över tid, men minska utrymmet till utgiftstaket.

12.5.3 Effekter på andra fonder och Sveriges EU-avgift

Så länge insättningsgarantin finansieras nationellt kommer insättningsgarantifonden inte att påverkas direkt av ett svenskt deltagande i bankunionen.³⁹

Förebyggande statligt stöd enligt stödlagen (se avsnitt 6.2.2 och 8.3.1) kommer, även vid ett deltagande i bankunionen, att finansieras av Stabilitetsfonden. Inte heller i detta fall bedöms ett deltagande få direkta effekter på statens finanser. De låne- och garantiramar som

³⁸ Se avsnitt 5.4.1.

³⁹ Möjligheterna att använda insättningsgarantin i resolution bedöms dock minska vid ett deltagande, se avsnitt 8.2.6.

finns knutna till Resolutionsreserven kommer inte att vara tillämpliga om Sverige väljer att delta i bankunionen.⁴⁰

Det finns ingen direkt koppling mellan bankunionen och EU:s budget. Ett svenskt deltagande i bankunionen bedöms därför inte få några effekter på den svenska EU-avgiften.

12.6 Svensk tillgång till och medverkan i finansiella stödmekanismer

Både euroländerna och medlemsstater som inte har euron som valuta har, utöver Resolutionsfonden, tillgång till ytterligare finansiella stödmekanismer med syftet återställa den finansiella stabiliteten. Euroländerna kan använda ESM för att indirekt återkapitalisera banker genom lån till en medlemsstat.⁴¹ Det s.k. betalningsbalansstödet, som är avsett för medlemsstater som inte har euron som valuta, kan också användas för stöd till den finansiella sektorn. Villkoren för stöd är dock inte lika tydliga som villkoren för indirekt återkapitalisering via ESM.⁴² Det skulle därmed vara möjligt för Sverige att i en djup finansiell kris få finansiellt stöd för att återställa stabiliteten i det finansiella systemet. Det gäller oavsett deltagande i bankunionen. En skillnad mellan betalningsbalansstödet och stöd via ESM är att det förra finansieras med EU-budgeten som grund. Det innebär att *samtliga* EU:s medlemsstater svarar för finansiering av betalningsbalansstödet medan stöd via ESM finansieras enbart av euroländerna.

⁴⁰ Låneramen motsvaras i stället, vid ett deltagande, av den finansiella säkerhetsmekanismen via ESM.

⁴¹ För att en medlemsstat ska kunna få stöd (lån) från ESM för att indirekt återkapitalisera banker måste ett antal villkor vara uppfyllda. För det första måste den berörda medlemsstaten inte ha möjlighet att själv finansiera stödet utan mycket starka negativa effekter på den finansiella stabiliteten och de offentliga finanserna. För det andra måste det vara frågan om en systemviktig bank som behöver återkapitalisering och återkapitalisering ska föregås av skuldnedskrivning motsvarande de 8 procent av skulder och eget kapital som gäller för uttag från Resolutionsfonden. För det tredje ska återkapitalisering prövas enligt statsstödsregelverket. Villkoren för indirekt återkapitalisering finns i artikel 15 i ESM-fördraget och i ESM (2014, 8 december) European Stability Mechanism Guideline on Financial Assistance for the Recapitalisation of Financial Institutions.

⁴² Kommissionen lade 2017 fram ett förslag om att göra villkoren i de båda stödmekanismerna mer lika. Några förändringar har dock inte skett. Se Europeiska kommissionen (2017) Rapport om unionens mekanism för medelfristigt finansiellt stöd till medlemsstaternas betalningsbalanser KOM(2017)459.

Sverige kan ha intresse av att medverka i finansiella stödprogram

Ett antal euroländer fick finansiellt stöd från övriga euroländer, EU och IMF under eurokrisen. Även Sverige valde, tillsammans med Danmark och Storbritannien, att ge ett bilateralt lån till Irland, jämsides med det stödprogram som euroländerna, EU och IMF finansierade (2010–2013).⁴³ Sverige hade tidigare bidragit med ett bilateralt lån till Lettland, även det jämsides med lån från bl.a. EU och IMF (2008–2012).⁴⁴ Ett deltagande i bankunionen kan uppfattas som att Sverige åtar sig att bidra till att upprätthålla finansiell stabilitet inom hela bankunionen. Det kan eventuellt skapa en politisk *förväntan* om att Sverige ska bidra till finansiella stödprogram, jämsides med stöd via ESM (t.ex. lån till indirekt återkapitalisering). Så länge ESM:s utlåningskapacitet är god, vilket den för närvarande är, är det inte särskilt sannolikt att euroländerna skulle vara intresserade av medverkan från (deltagande) medlemsstater som inte har euron som valuta. Deras finansiella medverkan skulle under alla händelser vara begränsad.

Det kan även i framtiden ligga i Sveriges intresse att i särskilda fall bidra med finansiellt stöd till euroländer, t.ex. vid allvarliga kriser som riskerar få särskilt långtgående ekonomiska konsekvenser för hela EU eller om något av grannländerna där svenska banker har verksamhet är berört. ESM-fördraget förutser möjligheten att medlemsstater som inte har euron som valuta deltar jämsides med ESM för att ge stabilitetsstöd.⁴⁵ I sådana fall ska dessa medlemsstater bjudas in som observatörer i ESM:s styrande organ. De ska ha tillgång till all information i tid och de ska rådfrågas. Det framgår också av ESM-fördraget att medlemsstater som inte har euron som valuta kan räkna med att ha samma förmånsställning (eng. *preferred creditor status*) som ESM, vilket minskar risken i kreditgivningen. I ett dylikt stödprogram ställs ett antal ekonomisk-politiska villkor (s.k. konditionalitet) för att stöd ska ges. Svensk medverkan skulle sannolikt ta formen av ett lån som ska återbetalas och löper med ränta.

⁴³ Proposition 2011/12:119 Utlåning till Irland. Lånet återbetalades i sin helhet (i förtid) 2017.

⁴⁴ Se Proposition 2008/09:106 Kredit till Island där utfästelsen om lån till Lettland också nämns. Se även Skr. 2009/10:244 Villkoren för Sveriges kredit till Lettland.

⁴⁵ Se Eurogruppen (2019, 14 juni) DRAFT revised text of the treaty establishing the European Stability Mechanism as agreed by the Eurogroup on 14 June 2019, skäl 9 samt artikel 5.4 och 6.3.

Det bör, slutligen, understrykas att ESM är ett organ för euro-länderna och det finns av den anledningen ingen formell skyldighet för medlemsstater som inte har euron som valuta att medverka i ESM-program. Ett deltagande i bankunionen ändrar inget i det avseendet. Även vid ett deltagande i bankunionen kommer det vara upp till regering och riksdag att besluta om bilaterala lån.

13 Särskilda överväganden

Utredningen har i uppdrag att analysera innebörden av ett eventuellt svenskt deltagande i Europeiska bankunionen där konsekvenserna av att delta i bankunionen ställs mot konsekvenserna av att kvarstå utanför den. Uppdragets utformning innebär att konsekvensanalysen huvudsakligen görs ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. Det framgår dock av betänkandet att ett ställningstagande behöver förhålla sig till flera aspekter utöver de rent ekonomiska. Inte minst rör det implikationerna av att Sverige inte har infört euron när det gäller dels förutsättningarna för deltagande på likvärdiga villkor, dels vilket inflytande över den inriktningen på ekonomisk-politiska samarbetet inom EU som Sverige har och vill ha. Ett ställningstagande till Sveriges framtida relation till bankunionen förutsätter således en sammanvägning av både ekonomiska och politiska konsekvenser. Det är viktigt att sammanvägningen görs utifrån ett helhetsperspektiv. Ett deltagande innebär att Sverige deltar i alla delar av bankunionen, både i dess nuvarande och kommande utformning. Det bör också understrykas att finansiell stabilitet påverkas av hur den ekonomiska politiken i vidare mening utformas. Utredningen pekar återkommande på att finanspolitiken, tillsammans med centralbankernas roll som sista låneinstans, är den yttersta garanten för finansiell stabilitet. Oavsett om Sverige deltar i eller står kvar utanför bankunionen, är en ansvarsfull finanspolitik därför av största vikt. Utgångspunkten är likväl att skattemedel inte ska användas för att hantera banker i kris.

Detta avslutande kapitel lyfter fram ett antal aspekter som utredningen anser att ställningstagandet till ett svenskt deltagande i bankunionen särskilt bör överväga.

Den svenska banksektorns framtida utveckling

Bankunionen bör ses i ljuset av den framtida utvecklingen för svensk banksektor, dess betydelse för näringslivets tillgång till finansiering och, därmed, för ekonomisk tillväxt. Bankunionen tillkom i första hand som ett sätt att avvärja en akut kris i euroområdet, en kris som hotade valutasamarbetets existens. Samtidigt är bankunionen en del i fördjupningen av den inre marknaden för finansiella tjänster. Dess tillkomst bör också ses i ljuset av ett allt närmare samarbete mellan nationella tillsynsmyndigheter även om de idéer om centraliserad tillsyn, som funnits sedan länge, realiserades först när bankunionen inrättades. Värnandet av den inre marknaden är huvudskälet till att de medlemsstater som inte har euron som valuta har möjlighet att delta. Med hänsyn till den inre marknads betydelse för svensk ekonomi och levnadsstandard liksom för europasamarbetet i dess helhet är integrationen av de finansiella marknaderna inom EU rimligen en viktig utgångspunkt för de överväganden som Sverige behöver göra. Om stor vikt läggs vid att göra den svenska bankmarknaden mer internationaliserad – både vad gäller att möjliggöra för svenska banker att hävda sig på andra marknader men också i avseendet att öka konkurrensen på den svenska bankmarknaden – blir det än viktigare att säkerställa att det finns tillräckliga verktyg och resurser för tillsyn och krishantering för att kunna hantera potentiella stabilitetskonsekvenser av ett mer internationaliserat banksystem.

Svensk ekonomi har nära kopplingar till euroområdet

Svensk ekonomi har redan i dag nära kopplingar – både via finansiella flöden och handel med varor och tjänster – till euroområdet. I synnerhet finns det starka finansiella länkar till Finland och de baltiska länderna. Svensk ekonomi har därför mycket att vinna på en stabil ekonomisk utveckling i euroområdet. Sverige kan förvisso även utanför bankunionen dra nytta av de fördelar, i termer av ökad stabilitet, som bankunionen kan skapa bättre förutsättningar för. Men de finansiella länkarna, inte minst i vårt närområde, innebär att det bör vara viktigt för svenska myndigheter att ha en god insyn i stabilitetsrisker inom euroområdet. Även om Sverige står kvar utanför bankunionen ger befintligt informationsutbyte och deltagande i tillsyns- och resolutionskollegier förhållandevis goda möjlig-

heter till det. Ett deltagande i bankunionen kan dock förväntas ge en ökad insyn i dessa banker och, inte minst, underlätta jämförelser mellan banker, inklusive de svenska, inom bankunionen. Därtill ges företrädare för svenska myndigheter möjligheter att påverka utformningen av tillsyn och krishantering inom bankunionen.

Inga uppenbara stabilitetskonsekvenser av ett deltagande under normala omständigheter

Utredningens tydliga bild är att det arbete som utförs av ECB, Tillsynsnämnden inbegripet, och av Resolutionsnämnden präglas av hög kompetens. Detta arbete har på flera sätt bidragit till att höja kvaliteten i tillsynen och resolutionsförberedande arbetet inom bankunionen. Vad Resolutionsmekanismen beträffar är det ännu för tidigt att bedöma effektiviteten när det gäller faktisk krishantering och därmed konsekvenserna av ett svenskt deltagande i detta avseende. Sammantaget bedömer utredningen ett deltagande, under normala omständigheter, inte påverka förutsättningarna för god tillsyn och effektiv krishantering av svenska banker på något uppenbart sätt. Utgångspunkten för den bedömningen är att såväl bankunionsorganen som de svenska myndigheterna verkar inom ett regelverk som i stora delar är detsamma. Detta regelverk håller dessutom på att harmoniseras ytterligare. Vidare har ECB:s och Finansinspektionens tillsynsansatser och metoder i grunden stora likheter. Det bedöms heller inte finnas några avgörande skillnader mellan Resolutionsnämnden och Riksgälden när det gäller det resolutionsförberedande arbetet inklusive vilka banker som ska försättas i resolution eller vilka resolutionsverktyg som ska tillämpas.

En tydlig fördel med ett deltagande, som också styrks av deltagande medlemsstater, är möjligheterna till stordriftsfördelar som en koncentration av resurser möjliggör, inte minst när det gäller att utveckla metoder och för att bättre kunna jämföra banker. Tillsynsmekanismen och Resolutionsmekanismen hanterar ett stort antal banker med olika affärsmodeller. Det gör det möjligt att, över tid, bygga upp praktisk kompetens i en omfattning som inte är möjlig att åstadkomma på nationell nivå. Detta gäller särskilt resolutionsarbete. Det faktum att tillsynen utförs av ECB men i nära samarbete med nationella tillsynsmyndigheter möjliggör, därtill, nya perspektiv på risker i bankerna i de enskilda medlemsstaterna.

Det finns samtidigt ett antal områden där bankunionens funktionssätt kan förbättras och som i vissa avseenden är nackdelar med ett svenskt deltagande. Den gemensamma tillsynen förefaller i vissa avseenden kunna öka resurseffektiviteten när det gäller beslutsfattande och hur tillsynen utförs. Transparensen, framför allt när det gäller metoder och krav på bankerna, ter sig i ett svenskt perspektiv otillräcklig.

En viktig utgångspunkt för Sveriges inställning till ett deltagande i bankunionen när den utformades 2012, var att höga kapitalkrav fortsatt ska kunna ställas på svenska banker. Utredningens bedömning är att ett deltagande i bankunionen inte skulle medföra väsentliga skillnader när det gäller de krav, inklusive kapitalkrav, som ställs på svenska banker på lite längre sikt. Ett deltagande innebär sannolikt att svenska banker i ökad utsträckning kommer att jämföras med andra banker i bankunionen. Det kan innebära att risker som är specifika för det svenska banksystemet inte kommer att beaktas i samma utsträckning. Om så blir fallet skulle ett deltagande vara till nackdel för möjligheterna att upprätthålla finansiell stabilitet. Utrymmet för svenska myndigheter att ställa väsentligt högre krav, om Sverige fortsatt står utanför bankunionen, är dock begränsade. Dessutom är möjligheterna till jämförelser med andra banker generellt en fördel med ett deltagande eftersom sådana kan bidra till att synliggöra risker i det svenska banksystemet.

Konsekvenserna av ett deltagande bör även bedömas ur ett systemkrisperspektiv

Ett ställningstagande till deltagande i bankunionen bör inte bara förhålla sig till bankunionens funktionssätt under normala förhållanden utan också anlägga ett systemkrisperspektiv. En utgångspunkt för en sådan bedömning bör vara att bankunionsorganen ska tillmäta finansiell stabilitet och andra ekonomiska förhållanden i Sverige lika stor betydelse som svenska myndigheter. Under normala omständigheter torde det inte finnas någon påtaglig målkonflikt mellan finansiell stabilitet i Sverige och inom bankunionen som helhet. I en systemkris som drabbar flera medlemsstater samtidigt ökar sannolikheten att det ska uppstå en sådan målkonflikt. Frågor om bankunionens förmåga till effektiv krishantering liksom Sveriges

möjligheter till inflytande när beslut om svenska banker fattas blir då särskilt relevanta.

Utredningen konstaterar att det finns *förutsättningar* för deltagande i Tillsynsmekanismen på likvärdiga villkor men att det i slutändan bör vara en politisk bedömning om huruvida villkoren för likvärdiga villkor är uppfyllda eller inte. Inom Resolutionsmekanismen (men även i Tillsynsnämnden) skulle företrädare för svenska myndigheter delta på lika villkor som euroländerna. Det ger svenska myndigheter möjligheter att ge kompletterande information, påtala eventuella brister i krishantering samt påverka bedömningar och beslut rörande resolution av en svensk bank. I Ekofin-rådet har Sverige, därutöver, ett visst inflytande över hur Resolutionsfonden används men även på Ekofins involvering i krishantering i vidare mening. Deltagande på lika villkor minskar risken för negativ särbehandling i dessa sammanhang. Ett deltagande innebär, trots allt, att om det finns oenighet om hur krishantering av svenska banker ska utformas fattar bankunionsorganen, inte svenska myndigheter eller regeringen, många av de avgörande besluten.

Resolution av banker, i synnerhet i en systemkris, är under alla omständigheter en komplicerad process. Det särskilda beslutsförfarande som finns inom Resolutionsmekanismen är utformat för att vara ett stöd för effektiv krishantering givet de institutionella begränsningar som EU:s fördrag sätter. Utredningen ser dock en risk att beslutsförfarandet kan komma att utgöra ett hinder för snabba beslut, särskilt i en situation där flera, större banker ska hanteras samtidigt. Det finns därtill viss risk att tillgången till Resolutionsfonden kan bli ransonerad i en exceptionell krissituation. Båda dessa omständigheter kan leda till att krishantering försvåras, men också att det blir svårare att säkerställa att tillräcklig hänsyn tas till finansiell stabilitet i Sverige.

Erfarenheterna från finans- och eurokrisen är, slutligen, att centrala beslut fort kommer upp på högsta politiska nivå. En bankkris stannar sällan vid isolerade problem i bankerna utan kommer med stor sannolikhet att få betydande konsekvenser för makroekonomisk och offentligfinansiell stabilitet. I en allvarlig kris kan det komma att uppstå en gråzon mellan vad som är krishantering inom bankunionen och vad som är krishantering i vidare mening. Givet euroländernas ekonomiska och politiska betydelse är det troligt att eurogruppen kommer vara det forum där en stor del av kris-

hanteringen kommer att ske. Detta gäller även om Sverige fortsatt står kvar utanför bankunionen. En bedömning av konsekvenserna av ett deltagande i bankunionen i en systemkris bör därför ha ett brett perspektiv på *var* centrala beslut fattas och vilket inflytande Sverige kan komma att ha – och vilja ha – i beslutsfattandet.

Den politiska legitimiteten i Sverige

Bankunionsregelverket är i flera avseenden utformat för att beslut om tillsyn och resolution av banker inte ska fattas på politiska grunder eller med beaktande av branschintressen. Icke desto mindre vilar ett mycket stort ansvar på politiker på nationell nivå att både upprätthålla finansiell stabilitet och hantera de potentiellt stora negativa konsekvenserna av finansiell *instabilitet*, t.ex. offentlig-finansiella eller fördelningspolitiska effekter. För politiker i deltagande medlemsstater kan det, ytterst, innebära att de hålls ansvariga för beslut som fattats av bankunionsorganen vars företrädare inte är ansvariga för konsekvenserna av sina beslut direkt inför väljare. Det gör frågan om vilka möjligheter till ansvarsutkrävande som finns inom bankunionen viktig. Det politiska ansvarsutkrävandet inom bankunionen kan också försvåras av att det är flera organ, både på EU-nivå och på nationell nivå, som är involverade i beslutsfattandet men även i rent operativa uppgifter. Det kan skapa otydlighet om vilket organ som har det egentliga ansvaret. Svårigheter att utkräva politiskt ansvar kan ytterst komma att minska den politiska legitimiteten för tillsyn och krishantering.

Regelverket för bankunionen innehåller, som utredningen konstaterar, ett antal mekanismer för ansvarsutkrävande. Ett ställningstagande till bankunionen bör värdera om dessa mekanismer är tillräckliga givet det ansvar och de befogenheter som anförtrotts bankunionsorganen. Det kan dock konstateras att Sverige inom andra ekonomiska områden, genom EU-medlemskapet, frånhänt sig avgörande kontroll.

Sveriges inflytande och risken för marginalisering

Sverige är sammanlänkat med euroländernas ekonomier och en prioritering har varit att hålla samman regelverket för den inre marknaden. Euroländerna har en uttalad ambition att stärka det ekonomisk-politiska samarbetet. Det skapar en centrifugalkraft inom EU som ökar risken att medlemsstater som inte har euron som valuta marginaliseras. Marginaliseringsrisken har blivit tydligare i och med Storbritanniens avsikt att träda ur EU, men även som en följd av att fler medlemsstater vill delta i eurosamarbetet (och därmed i bankunionen). Det finns en risk att inriktningen på för Sverige viktiga ekonomisk-politiska områden, inklusive lagstiftningen på finansmarknadsområdet, i ökad utsträckning sker i fora som är exklusiva för euroländerna, framför allt eurogruppen. Mot denna bakgrund bör Sveriges möjligheter att påverka inriktningen på den ekonomiska politiken inom EU ges vikt när för- och nackdelar med ett deltagande ska vägas samman.

Nya sårbarheter i det finansiella systemet

En framtida finanskris kommer troligen inte ha samma orsaker och förlopp som den senaste; nästa kris kan uppkomma till följd av t.ex. cyberhot eller av klimatrelaterade händelser. Dessa nya sårbarheter kommer att ställa delvis andra krav på finansiell tillsyn och krishantering. Det kan exempelvis handla om att tillsynsmyndigheter behöver specifik kompetens eller teknologi. De nya sårbarheterna är i allt väsentligt gränsöverskridande, vilket förutsätter ett nära samarbete mellan berörda myndigheter. Frågan om hur risker kopplade till nya sårbarheter kan identifieras och motverkas mest effektivt bör beaktas i det svenska ställningstagandet.

Tidpunkt för ett ställningstagande

Detta betänkande har färdigställts i en tid av, i flera avseenden, betydande ekonomisk och politisk osäkerhet. Det finns kvarvarande stabilitetsrisker i banker inom bankunionen. Det är sannolikt att arbetet med att reducera dessa risker försvåras om Europa går in i en ekonomisk avmattning eller en t.o.m. en lågkonjunktur. Globala

handelskonflikter utgör en annan riskfaktor. Därtill är formerna för Storbritanniens förmodade utträde ur EU alltså oklara. Förutom dessa omedelbara osäkerhetsfaktorer är det långt ifrån klart på vilket sätt eller hur snabbt bankunionen kommer att utvecklas, t.ex. vad gäller ett gemensamt insättningsgarantisystem.

Osäkerheten i kombination med att det är förenat med betydande politiska – och möjligen ekonomiska - kostnader att avsluta ett nära samarbete talar för att skjuta upp ställningstagandet till ett svenskt deltagande i bankunionen. Genom att avvakta kan osäkerheten komma att minska och eventuella negativa konsekvenser av att stå kvar utanför tydliggöras. Det finns, emellertid, två aspekter som talar emot att skjuta ställningstagandet på framtiden.

För det första kan det vara svårt att på förhand ange någon exakt tidpunkt eller specifika kriterier för när osäkerheten om bankunionens funktionssätt och dess fullbordande har minskat så pass mycket att det är möjligt att ta ställning. *För det andra* finns det sannolikt ett utrymme för ECB att, genom avsiktsförklaringar eller liknande arrangemang, göra vissa åtaganden i syfte att minska konsekvenserna av att Sverige inte kan delta på lika villkor inom Tillsynsmekanismen, dvs. göra villkoren för deltagande mer lika villkoren för medlemsstater som har euron som valuta. Det är sannolikt att motsvarande arrangemang kommer att vara väsentligt svårare att få till stånd om en begäran om att inleda ett nära samarbete lämnas in längre fram.

Om ett ställningstagande leder fram till att Sverige under överskådlig tid står utanför bankunionen kan det ändå finnas skäl att göra viss anpassning till förhållanden inom bankunionen. Utredningen har konstaterat att det framför allt kan gälla resurserna för banktillsyn.

Sammanfattning

Det finns ett antal aspekter som särskilt bör övervägas vid ett ställningstagande till ett eventuellt svenskt deltagande i bankunionen. Synen på utvecklingen av den svenska banksektorn i framtiden och svensk ekonomis nära koppling till euroområdet är av särskild vikt. Ställningstagandet bör särskilt beakta bankunionens funktionssätt och Sveriges möjligheter till inflytande över viktiga beslut även i en systemkris. Vidare bör förutsättningarna för en effektiv krishan-

tering baserat på en bedömning av möjliga nya kriser beaktas. Politisk legitimitet i Sverige och möjligheter till framtida svenskt inflytande i, och risken för marginalisering inom, EU:s ekonomisk-politiska samarbete är andra viktiga aspekter. Slutligen bör det understrykas att den ekonomiska och politiska osäkerheten i dagsläget är betydande och att tidpunkten för ett ställningstagande därför är särskilt viktig.

Referenser

- Abdelal. (2007). *Capital Rules: The Construction of Global Finance*. Harvard University Press.
- Acharya m.fl. (2016). Capital shortfalls of European banks since the start of the Banking Union. Juli.
- Adler-Nissen. (2016). The Vocal Euro-outsider: The UK in a Two-speed Europe. *The Political Quarterly*, 87(2), 238–246.
- Agarwal m.fl. (2014). Inconsistent regulators: Evidence from banking. *The Quarterly Journal of Economics*, 129(2), 889–938.
- Allen m.fl. (2011). *Cross-Border Banking in Europe: Implications for Financial Stability and Macroeconomic Policies*. Center for Economic and Policy Research.
- Almenberg m.fl. (2017). Appropriate capital ratios in major Swedish banks – new perspectives. Sveriges Riksbank.
- Anginer m.fl. (2019). *Bank Regulation and Supervision Ten Years after the Global Financial Crisis*. Policy research working paper nr 9044, World Bank Group.
- Arrow och Lind. (1970). Uncertainty and the Evaluation of Public Investment Decisions. *American Economic Review*, 60(3), 364–78.
- Asdrubali m.fl. (1996). Channels of interstate risk sharing: United States 1963–1990. *The Quarterly Journal of Economics*, 111(4), 1081–1110.
- Baldwin m.fl. (2015). *Rebooting the Eurozone: Step I – agreeing a crisis narrative*. CEPR Policy Insight No. 85.
- Baldwin och Giavazzi (red.). (2015). *The Eurozone crisis: A consensus view of the causes and a few possible remedies*. CEPR.

- Baron m.fl. (2019). Salient Crises, Quiet Crises. SSRN Working Papers.
- Baselkommittén. (2006). Core Principles Methodology. Oktober.
- Baselkommittén. (2012). Core Principles for Effective Banking Supervision. September.
- Bayer m.fl. (2018). The Term Structure of Redenomination Risk. CEPR Discussion Paper 12965.
- Beck. (2019). Better In or Better Out: Weighing Sweden's Options Vis-à-vis the Banking Union. Rapport till Utredningen om ett eventuellt svenskt deltagande i Europeiska bankunionen. Sieps 2019:2.
- Beck m.fl. (2018). The economics of supranational bank supervision. CEPR Discussion Paper 12764.
- Becker. (2007). Geographical segmentation of US capital markets. *Journal of Financial Economics*, 85(1), 151–178.
- Benczur m.fl. (2017). Evaluating the effectiveness of the new bank regulatory framework: A farewell to bail-out? *Journal of Financial Stability*, 33, 207–223.
- Bernanke. (2018). The Real Effects of The Financial Crisis, Brookings Paper on Economic Activity.
- Boissay m.fl. (2019). Impact of financial regulations: insights from an online repository of studies. *BIS Quarterly Review*, mars.
- Bolton och Oehmke. (2018). Bank resolution and the structure of global banks. *The Review of Financial Studies*, 32(6), 2384–2421.
- Boudghene m.fl. (2010) The Dexia restructuring decision. *Competition Policy Newsletter*, number 2 – 2010.
- Braconier och Palmqvist. (2017). Makrotillsynens roll i Sverige. *Ekonomisk debatt*, 45(4), 56–68.
- Bremus och Fratzscher. (2015). Drivers of structural change in cross-border banking since the global financial crisis. *Journal of International Money and Finance*, 52, 32–59.
- Broeders och Prenio. (2018). Innovative technology in financial supervision (suptech) – the experience of early users. *FSI Insights on policy implementation No. 9*, Bank for International Settlements.

- Brunnermeier m.fl. (2018). *The Euro and the battle of ideas*. Princeton University Press.
- Canale m.fl. (2018). Is there a trade-off between free capital mobility, financial stability and fiscal policy flexibility in the EMU? *Review of World Economics*, 154(1), 177–201.
- Capelle-Blanchard och Havrylchyk. (2017). Incidence of Bank Levy and Bank Market Power. *Review of Finance*, 21(3), 1023–1046.
- Carletti. (2016). Supervisory incentives in a Banking Union. International Monetary Fund.
- Carmassi m.fl. (2018). Completing the Banking Union with a European Deposit Insurance Scheme: who is afraid of cross-subsidisation? ECB Occasional Paper Series No. 208.
- Cecchetti och Kharroubi. (2015). Why growth in finance is a drag on the real economy. VoxEU, juli.
- Corsetti m.fl. (2019). The Euro Crisis in the Mirror of the EMS: How Tying Odysseus to the Mast Avoided the Sirens but Led Him to Charybdis. Federal Reserve Bank of San Francisco.
- Craig och Markakis. (2016). The Euro Area, its Regulation and Impact on Non-Euro Member States. Oxford Legal Studies Research Paper No. 11/2016.
- Danisewicz m.fl. (2018). The real effects of banking supervision: Evidence from enforcement actions. *Journal of Financial Intermediation*, 35, 86–101.
- Danmarks Nationalbank. (2018). The banking union is not centered around joint liability. Analysis No. 19.
- Danmarks regering. (2015). Rapport om mulig dansk deltagelse i det styrkede banksamarbejde. Arbejdsgruppen vedrørende analysearbejdet ift. dansk deltagelse i det styrkede banksamarbejde. Erhvervs- og Vækstministeriet, Nationalbanken, Finanstilsynet, Økonomi- og Indenrigsministeriet, Finansministeriet, Udenrigsministeriet og Justitsministeriet.
- Decressin m.fl. (red.). (2007). Integrating Europe's financial markets. International Monetary Fund.

- De Groen och Gros. (2015). Estimating the Bridge Financing Needs of the Single Resolution Fund: How expensive is it to resolve a bank? CEPS Special Report No. 122.
- De Haan och Kakes. (2018). European banks after the global financial crisis: Peak accumulated losses, twin crises and business models. DNB Working Paper No. 600.
- De Larosière. (2009). Report by the High-Level Group on Financial Supervision in the EU. Februari.
- Deli m.fl. (2019). Enforcement of banking regulation and the cost of borrowing. *Journal of Banking & Finance*, 101, 147–160.
- Dell'Ariccia m.fl. (2018). Managing the sovereign-bank nexus. International Monetary Fund.
- Dell'Ariccia m.fl. (2018). Trade-offs in Bank Resolution. International Monetary Fund.
- Demertzis m.fl. (2018). How to provide liquidity to banks after resolution in Europe's banking union? Banking Union Scrutiny. Rapport till Europaparlamentet.
- Demyanyk m.fl. (2007). US banking deregulation, small businesses, and interstate insurance of personal income. *The Journal of Finance*, 62(6), 2763–2801.
- De Santis. (2015). A Measure of Redenomination risk. ECB Working Paper 1785.
- Eber och Minoiu. (2016). How Do Banks Adjust to Stricter Supervision? Norges Bank.
- ECB. (2016). Macroprudential Bulletin 2016/1. Mars.
- ECB. (2016). SSM supervisory statement on governance and risk appetite. Juni.
- ECB. (2017). Financial Integration in Europe. Maj.
- ECB. (2018). Tillsynsmanual för SSM – Europeisk banktillsyn: SSM:s funktion och tillvägagångssätt för tillsyn. Mars.
- ECB. (2018). Economic bulletin 2018/5. Augusti.
- ECB. (2019). ECB:s årsrapport om tillsynsverksamheten 2018. Mars.
- ECB. (2019). ECB:s årsrapport 2018. April.

- EFC Ad Hoc Working Group. (2010). Report on a European Policy coordination framework for crisis prevention, management and resolution, including burden sharing arrangements. Mars.
- Eichengreen. (2008). Sui Generis EMU. Working Paper 13740, National Bureau of Economic Research.
- Eisenbach m.fl. (2016). The economics of bank supervision. Working Paper 22201, National Bureau of Economic Research.
- Eliasson m.fl. (2014). The bail-in tool from a Swedish perspective. Sveriges Riksbank Economic Review, 2014:2, 23–51.
- Emter m.fl. (2019). Cross-border banking in the EU since the crisis: What is driving the great retrenchment? Review of World Economics, 155(2), 287–326.
- Eriksson (red.). (2018). The Future of the Economic and Monetary Union: Reform Perspectives in France, Germany, Italy and the Netherlands. Sieps 2018:1op.
- Estrella och Schich. (2012). Sovereign and Banking Sector Debt: Interconnections through Guarantees. OECD Journal: Financial Market Trends, 2011(2), 21–45.
- Europeiska kommissionen. (1985). Completing the Internal Market. White Paper from the Commission to the European Council (Milan, 28–29 June 1985). KOM(85)310, juni.
- Europeiska kommissionen. (2012). En färdplan för en bankunion. Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och rådet. KOM(2012)510, september.
- Europeiska kommissionen. (2012). Plan för en djupgående och verklig ekonomisk och monetär union – Inledningen till en debatt om Europa. Meddelande från kommissionen, KOM(2012)777, november.
- Europeiska kommissionen. (2015). Handlingsplan för en kapitalmarknadsunion. Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt regionkommittén, KOM(2015)468, september.
- Europeiska kommissionen. (2017). Vitbok om EU:s framtid. Tankar och scenarier för EU-27 fram till 2025. KOM(2017)202, mars.

- Europeiska kommissionen. (2017). Diskussionsunderlag om en fördjupad ekonomisk och monetär union. KOM(2017)291, maj.
- Europeiska kommissionen. (2017). Om fullbordande av bankunionen. Meddelande till Europaparlamentet, rådet, Europeiska centralbanken, Europeiska Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén, KOM(2017)592, oktober.
- Europeiska kommissionen. (2018). Debt Sustainability Monitor 2017. Institutional Paper 071, januari.
- Europeiska kommissionen. (2019). Bedömningen av nyligen uppdagade fall av misstänkt penningtvätt i kreditinstitut i EU. Rapport till Europaparlamentet och rådet, KOM(2019)373, juli.
- Europeiska revisionsrätten. (2017). Single Resolution Board: Work on a challenging Banking Union task started, but still a long way to go. Special report no 23/2017.
- Europeiska revisionsrätten. (2018). The operational efficiency of the ECB's crisis management for banks. Special report no 02/2018.
- Fiechter m.fl. (2011). Subsidiaries or Branches – Does One Size Fits all? International Monetary Fund.
- Finansinspektionen. (2014). Ebas stresstest och översyn av tillgångarnas kvalitet (AQR). Oktober.
- Finansinspektionen. (2018). Stabiliteten i det finansiella systemet. November.
- Finansinspektionen. (2018). Bankernas arbete med informations- och cybersäkerhet. Dnr 18-18413, december.
- Finansinspektionen. (2018). Penningtvättstillsyn, tillsynsdialog och sanktioner, december.
- Finansinspektionen. (2019). Finansinspektionens årsredovisning 2018. Dnr 19-2182, februari.
- Finansinspektionen. (2019). Yttrande till Justitieombudsmannen. Dnr 18-24280, maj.
- Finansinspektionen och Riksgälden. (2017). Samspelet mellan regelverk om kapitaltäckning och krishantering. Gemensam regeringsrapport, april.

- Fiordelesi m.fl. (2017). The Unintended Consequences of the Launch of the Single Supervisory Mechanism in Europe. *Journal of Financial and Quantitative Analysis*, 52(6), 2809–2836.
- FSB. (2011). Key Attributes for Effective Resolution of Financial Institutions. Oktober.
- FSB. (2013). Recovery and Resolution Planning for Systemically Important Financial Institutions: Guidance on Developing Effective Resolution Strategies. Juli.
- FSB. (2015). Historical Losses and Recapitalisation needs. November.
- FSB. (2016). Guiding principles on the temporary funding needed to support the orderly resolution of a global systemically important bank (“G-SIB”). Augusti.
- FSB. (2019). FinTech and market structure in financial services – Market developments and potential financial stability implications. Februari.
- Gambacorta och Marques-Ibanez. (2011). The bank lending channel: lessons from the crisis. *Economic Policy*, 26(66), 135–182.
- Garcia och Fernández de Lis. (2018). Funding before and in resolution. A proposal for a funding in resolution mechanism. *Regulation Watch*, BBVA Research, maj.
- Goodhart och Wagner. (2012). Regulators should encourage more diversity in the financial system. *VoxEU*, april.
- Grimaldi m.fl. (2017). Estimating the size and incidence of bank resolution costs for selected banks in OECD countries. *OECD Journal: Financial Market Trends*, 2016(1), 1–36.
- Grundmann och Micklitz (red.). (2019). *The European Banking union and Constitution, Beacon for Advanced Integration or Death-Knell for Democracy?* Hart publishing.
- Guldbæk Mikkelsen och Pedersen. (2017). A cost-benefit analysis of capital requirements for the Danish economy. Working Paper No 123, Danmarks Nationalbank.

- Hellwig. (2018). Valuation Reports in the Context of Banking Resolution: What are the Challenges? Discussion Papers of the Max Planck Institute for Research on Collective Goods, No. 2018/6.
- Hepp och Von Hagen. (2012). Interstate risk sharing in Germany: 1970–2006. *Oxford Economic Papers*, 65(1), 1–24.
- Hertig m.fl. (2011). Empowering ECB to Supervise Banks: A Choice Based Approach. *European Company and Financial Law Review*, 7(2), 171–215.
- Honohan. (2017). Management and Resolution of Banking Crises: Lessons from Recent European Experience. Policy Brief 17-1, Peterson Institute for International Economics.
- Howarth och Quaglia. (2015). The Comparative Political Economy of Basel III in Europe. *Edinburgh School of Law Research Paper No. 2015/19*.
- IMF. (2015). Global Financial Stability Report: Vulnerabilities, Legacies, and Policy Challenges – Risks Rotating to Emerging Markets. Oktober.
- IMF. (2018). Euro Area Policies: Financial Sector Assessment Program-Technical Note-Detailed Assessment of Observance of Basel Core Principles for Effective Banking Supervision. Country Report No. 18/233, juli.
- IMF. (2018). Euro Area Policies: Financial System Stability Assessment. Country Report No. 18/226, juli.
- Independent Commission on Banking. (2011). Final report – recommendations. September.
- James. (2012). Making the European monetary union. Harvard University Press.
- Jerneck. (2014). Sveriges inflytande i EU efter krisen – perspektiv på demokrati och inflytande i ett förändrat EU. Sieps 2014:10p.
- Juncker m.fl. (2015). Färdigställandet av EU:s ekonomiska och monetära union. Juni.
- Kern m.fl. (2019). Task Force on European Banking Union of the EU Contact Committee: a need to close the audit gaps. *ECA journal*, januari.

- Kneer. (2013). Finance as a Magnet for the Best and Brightest: Implications for the Real Economy. DNB Working Paper No. 392.
- Lannoo. (2007). The Future of Europe's Financial Centres. ECMI Policy Brief No. 10.
- Lehner och Wasserfallen. (2019). Political conflict in the reform of the Eurozone. *European Union Politics*, 20(1), 45–64.
- Lundberg. (2013). Historien om Euron: Från Monnet till Maastricht. Santérus Förlag.
- Merler. (2018). Bank liquidation in the European Union: clarification needed. Bruegel Policy Contribution, No. 01.
- Mody. (2018). *EuroTragedy: a drama in nine acts*. Oxford University Press.
- Moloney. (2017). The European Union in international financial governance. *RSF: Russel Sage Foundation Journal of the Social Sciences*, 3(1), 138–152.
- Moody's. (2014). Reassessing Systemic Support for EU banks. Special Comment, maj.
- Morais och Feteira. (2018). *Quaderni di Ricerca Giuridica della consulenza legale*.
- Mourlon-Druol. (2016). Banking union in historical perspective: the initiative of the European Commission in the 1960s–1970s. *Journal of Common Market Studies*, 54(4), 913–927.
- Naurin och Lindahl. (2010). Out in the Cold? Flexible integration and the political status of the Euro opt-outs. *European Union Politics*, 11(4), 485–509.
- Neuberg m.fl. (2018). The market-implied probability of government support for distressed European banks. OFR WP, 16–10.
- NGFS. (2019). A call for action – Climate change as a source of financial risk, First comprehensive report. April.
- Niepmann och Stebunovs. (2018). Modeling Your Stress Away. International Finance Discussion Papers Number 1232, Board of Governors of the Federal Reserve System.
- Obstfeld. (2013). Finance at Center Stage: Some Lessons of the Euro Crisis. *European Economy – Economic Papers* 493, Europeiska kommissionen.
- Oliver Wyman. (2018). Supervising tomorrow.

- Osinski m.fl. (2013). Macroprudential and Microprudential Policies: Toward Cohabitation. International Monetary Fund.
- Palmer och Cerruti. (2009). Is there a need to rethink the supervisory process? Diskussionsunderlag till: International Conference "Reforming Financial Regulation and Supervision: Going Back to Basics", juni.
- Petralia m.fl. (2019). Banking, FinTech, BigTech: Emerging challenges for financial policymakers. Bruegel Opinion, september.
- Quaglia. (2015). The European Union's Role in International Economic Fora Paper 5: The BCBS. Europaparlamentet, maj.
- Reichel. (2010). Ansvarsutkrävande – svensk förvaltning i EU. Jure.
- Resolutionsnämnden. (2018). Årsrapport 2017.
- Resolutionsnämnden. (2018). Single Resolution Board Work Programme 2019.
- Resolutionsnämnden. (2019). Annual report 2018.
- Riksbanken. (2004). Interna riskklassificeringssystem och riskkänsliga kapitalkrav. Finansiell stabilitet 1/2004.
- Riksbanken. (2018). Riksbankens penningpolitiska styrsystem – övergripande beskrivning. November.
- Riksgälden. (2017). Tillämpning av minimikravet på nedskrivningsbara skulder. Dnr RG 2016/425, februari.
- Riksgälden. (2019). Riksgäldens årsredovisning 2018. Dnr 2019/148.
- Riksrevisionen. (2011). Myndigheternas insatser för finansiell stabilitet – Lärdomar i ljuset av utvecklingen i Baltikum 2005–2007. RiR 2011:19.
- Riksrevisionen. (2018). Finansiell stabilitet – makrotillsyn på rätt sätt? RiR 2018:2.
- Ritleng (red.). (2016). Independence and Legitimacy in the Institutional system of the European union. Oxford University Press.
- Ritleng. (2019). What if non-euro countries join the banking union? The ECB's power over non-euro countries. Sieps.
- Sarin och Summers. (2018). On Market-Based Approaches to the Valuation of Capital. Handbook of Financial Stress Testing.

- Schiavo (red.). (2019). *The European Banking Union and the Role of Law*. Edward Elgar Publishing.
- Schich. (2009). Financial crisis: deposit insurance and related financial safety net aspects. *OECD Journal: Financial Market Trends*, 2008(2), 1–39.
- Schich. (2018). Implicit Bank Debt Guarantees: Costs, Benefits and Risks. *Journal of Economic Surveys*, 32(5), 1257–1291.
- Schoenmaker. (2011). The Financial Trilemma. *Economic Letters*, 111(1), 57–59.
- Schoenmaker. (2015). On the need for a fiscal backstop to the banking system. Kapitel i: Haentjens och Wessels (red.) *Research Handbook on Crisis Management in the Banking Sector*. Edward Elgar Publishing, 42–54.
- Schoenmaker. (2018). Building a stable European deposit insurance scheme. *Journal of Financial Regulation*, 4(2), 314–320.
- Schoenmaker och Werkhoven. (2012). What is the Appropriate Size of the Banking System? *Duisenberg School of Finance Policy Paper No. 28*.
- Sicilia m.fl. (2013). Banking Union: integrating components and complementary measures. *Working Paper 13/28, BBVA Research*.
- Sieps. (2017). *Brexit: Konsekvenser för EU och Sverige. Rapport till regeringen, februari*.
- Speyer. (2001). Internationalisation of banking and banking supervision. *Research Notes No. 01–07, Deutsche Bank Research*.
- SOU 1996:158 *Sverige och EMU (Calmforsrapporten)*.
- SOU 2013:6 *Att förebygga och hantera finansiella kriser – delbetänkande från Finanskriskommittén*.
- SOU 2017:39 *Dataskyddsutredningen*.
- SOU 2019: 52, *Promemoria om Tillsynsmekanismens regelverk (PM SSM), underlag till Utredningen om ett eventuellt svenskt deltagande i Europeiska bankunionen*.
- SOU 2019:52, *Promemoria om Resolutionsmekanismens regelverk (PM SRM), underlag till Utredningen om ett eventuellt svenskt deltagande i Europeiska bankunionen*.

- Statskontoret. (2012). Tänk till om tillsynen – Om utformningen av statlig tillsyn.
- Stockhenstrand m.fl. (red.) (2019) Finansiell reglering och tillsyn. Studentlitteratur
- Strahan. (2003). The real effects of US banking deregulation. Review-Federal Reserve Bank of Saint Louis, 85(4), 111–128.
- Tallberg. (2007). Bargaining Power in the European Council. Sieps 2007:1.
- van Aken. (2012). Voting in the Council of the European Union. Sieps 2012:2.
- van Rompuy. (2012). Towards a Genuine Economic and Monetary Union. Europeiska unionens råd, juni.
- Veltrop och de Haan. (2014). I just cannot get you out of my head: Regulatory capture of financial sector supervisors. DNB working paper No. 410.
- Véron. (2015). Europe's Radical Banking Union. Bruegel essay and lecture series.
- Véron. (2017). Sovereign concentration charges: A new regime for banks' sovereign exposures. Rapport till Europaparlamentet, november.
- Viñals m.fl. (2010). The Making of Good Supervision: Learning to Say "No". IMF Staff Position Note No. 10/08.
- Wieser. (2018). Deepening of EMU: Some Topical Considerations. I: Allen m.fl. (red.) Institutions and the Crisis. European University Institute.
- Wissén. (2019). Den svenska finanssektorn i bankunionen. Underlagsrapport till Utredningen om ett eventuellt svenskt deltagande i Europeiska bankunionen.

Kommittédirektiv 2017:123

Ett eventuellt svenskt deltagande i Europeiska bankunionen

Beslut vid regeringssammanträde den 13 december 2017

Sammanfattning

En särskild utredare ska göra en genomgripande analys av innebörden av ett eventuellt svenskt deltagande i Europeiska bankunionen, redovisa för- och nackdelar samt de risker som är förknippade med att delta i eller kvarstå utanför bankunionen.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 november 2019.

Bakgrund

År 2012 kom medlemsstaterna i Europeiska unionen (EU) överens om att inrätta ett gemensamt system inom EU för tillsyn över banker och hantering av banker i kris. Systemet benämns Europeiska bankunionen och omfattar i dag de medlemsstater som har euro som valuta. Bankunionen kompletterar Europeiska monetära unionen (EMU) och den inre marknaden. Bankunionens övergripande syfte är att säkerställa att banker tar kontrollerade risker och att banker i kris kan rekonstrueras eller avvecklas så att företagens ägare och långivare – inte skattebetalarna – ska bära förlusterna.

Bankunionen består i dag av två delar: Dels den gemensamma tillsynsmekanismen (Single Supervisory Mechanism), som trädde i kraft i november 2014, dels den gemensamma resolutionsmekanismen (Single Resolution Mechanism), som trädde i kraft i januari 2016.

Genom den gemensamma tillsynsmekanismen och den gemensamma resolutionsmekanismen sammanförs ansvaret för tillsyn och krishantering i euroområdet till centrala myndigheter på EU-nivå: Europeiska centralbanken (ECB) respektive en gemensam resolutionsnämnd (Single Resolution Board).

I syfte att täcka behovet av extern finansiering inom ramen för den gemensamma resolutionsmekanismen finns den gemensamma resolutionsfonden (Single Resolution Fund), som finansieras genom avgifter från bankerna. En finansiell säkerhetsmekanism – som innebär att resolutionsfondens finansieringskapacitet som en sista utväg ska kunna säkras med offentlig finansiering – är föremål för förhandlingar inom EU.

En tredje del i bankunionen, en gemensam insättningsgarantiförsäkring (European Deposit Insurance Scheme), är föremål för förhandlingar inom EU.

Deltagande i bankunionen är frivilligt för de medlemsstater som inte har euro som valuta. Det sker genom att ett nära samarbete upprättas med den berörda medlemsstaten vilket i huvudsak innebär att ansvaret för tillsyn och krishantering i medlemsstaten hanteras av ECB respektive den gemensamma resolutionsnämnden.

Sverige – som inte har euro som valuta – har valt att inte delta i bankunionen vid dess tillkomst men har inte uteslutit ett senare deltagande i samarbetet. I Sverige motsvaras den gemensamma tillsynsmekanismen, resolutionsmekanismen och insättningsgarantiförsäkringen av regelverken om kapitaltäckning, krishantering respektive insättningsgaranti. Det är i huvudsak Finansinspektionen och Riksgäldskontoret som har ansvaret för tillämpningen av dessa regelverk som grundas på unionsrätten.

Uppdraget

Mot bakgrund av de erfarenheter som kan dras från bankunionens första verksamhetsår och de förändringar som har skett i Sverige och i omvärlden under den tiden, finns det nu anledning att överväga om ett deltagande i bankunionen ligger i Sveriges intresse. En särskild utredare ska därför göra en genomgripande analys av innebörden av ett eventuellt svenskt deltagande i bankunionen. Eftersom utredningen ska kunna ligga till grund för ett svenskt ställningstagande

ska utredaren redovisa för- och nackdelar samt de risker som är förknippade med att delta i eller kvarstå utanför bankunionen.

Utgångspunkten för utredningen ska vara att Sverige inte har euro som valuta. Utredningen ska därför innefatta en bedömning av förutsättningarna för Sverige att delta i bankunionen på likvärdiga villkor jämfört med de medlemsstater som har euro som valuta.

Utredaren ska utgå från utvecklingen inom och erfarenheterna av bankunionen så här långt. Utredaren måste också göra en rad kvalificerade antaganden om den framtida utvecklingen inom såväl EU som Sverige. Det innebär att utredaren bör ta sin utgångspunkt i ett antal tänkbara händelseförlopp där konsekvenserna av att delta i bankunionen ställs mot konsekvenserna av att kvarstå utanför den.

Utredaren ska särskilt beakta och klargöra vilken betydelse att delta i bankunionen eller kvarstå utanför den har för

- Sveriges förutsättningar att säkerställa en god tillsyn över banker och en effektiv hantering av banker i kris,
- den finansiella stabiliteten i Sverige,
- den svenska finansmarknaden,
- svenska företags möjligheter att på likvärdiga villkor konkurrera med utländska aktörer på EU:s inre marknad,
- de svenska myndigheter som berörs samt ansvarsfördelningen mellan dessa och EU:s myndigheter,
- Sveriges förhållande till EU:s ekonomisk-politiska samarbete och den pågående fördjupning som sker där,
- Sveriges inflytande i Europeiska systemet för finansiell tillsyn (ESFS),
- Sveriges förhållande till andra bilaterala, multilaterala eller regionala samarbeten på det ekonomiska och finansiella området och
- Sveriges offentliga finanser och statsbudgeten, inklusive den finansiering som sker via EU-budgeten.

Uppdragets genomförande

Utredaren ska noga följa händelseutvecklingen inom bankunionen men även i stort inom EU, särskilt när det gäller andra delar av den pågående EMU-fördjupningen och den inre marknaden. Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta det arbete som pågår på dessa områden inom Regeringskansliet och andra relevanta myndigheter. Uppdraget ska redovisas senast den 30 november 2019.

(Finansdepartementet)

29.10.2013

SV

Europeiska unionens officiella tidning

L 287/63

RÅDETS FÖRORDNING (EU) nr 1024/2013

av den 15 oktober 2013

om tilldelning av särskilda uppgifter till Europeiska centralbanken i fråga om politiken för tillsyn över kreditinstitut

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DENNA FÖRORDNING

för att ta hänsyn till erfarenheterna av de senaste årens finanskris samt kunna övervaka mycket komplexa och sammankopplade marknader och institut.

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktions-sätt, särskilt artikel 127.6,

(5) Ansvar för tillsyn över enskilda kreditinstitut inom unionen ligger mestadels kvar på nationell nivå. Samordningen mellan tillsynsorganen är viktig men krisen har visat att enbart samordning inte räcker, särskilt inte när man har en gemensam valuta. I syfte att bevara den finansiella stabiliteten inom unionen och öka marknadsintegrationens positiva effekter på tillväxt och välfärd bör integrationen av tillsynsansvar därför stärkas. Detta är särskilt viktigt för att säkerställa en jämn och bra överblick över en hel bankkoncern och dess generella tillstånd och skulle minska risken för olika tolkningar och motstridiga beslut på den enskilda enhetens nivå.

med beaktande av Europeiska kommissionens förslag,

efter översändande av utkastet till lagstiftningsakt till de nationella parlamenten,

med beaktande av Europaparlamentets yttrande,

(6) Kreditinstitutets stabilitet är i många fall fortfarande nära knuten till den medlemsstat där de är etablerade. Tvivel på den offentliga skuldens hållbarhet, utsikterna till ekonomisk tillväxt och kreditinstitutets bärkraft har skapat negativa marknadstrender som förstärker varandra. Detta kan leda till risker för vissa kreditinstitutets bärkraft liksom för det finansiella systemets stabilitet inom euroområdet och unionen som helhet och kan medföra en tung börda för redan ansträngda offentliga finanser i de berörda medlemsstaterna.

med beaktande av Europeiska centralbankens yttrande,

i enlighet med det särskilda lagstiftningsförfarandet, och

(7) Den europeiska tillsynsmyndigheten, (Europeiska bankmyndigheten) (EBA), som inrättades 2011 genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1093/2010 av den 24 november 2010 om inrättande av en europeisk tillsynsmyndighet (Europeiska bankmyndigheten) ⁽¹⁾ och det europeiska systemet för finansiell tillsyn, som inrättades genom artikel 2 i den förordningen, artikel 2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1094/2010 av den 24 november 2010 om inrättande av en europeisk tillsynsmyndighet (Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten) ⁽²⁾ (Eiopa) och artikel 2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1095/2010 av den 24 november 2010 om inrättande av en europeisk tillsynsmyndighet (Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten) ⁽³⁾ (Esm), har på ett betydande sätt förbättrat samarbetet mellan banktillsynsorganen inom unionen. EBA bidrar i betydande grad till skapandet av ett gemensamt regelverk för finansiella tjänster i unionen och har varit avgörande i det enhetliga genomförandet av den rekaptalisering av viktiga kreditinstitut i unionen som Eurotoppmötet enades om den 26 oktober 2011 i överensstämmelse med de riktlinjer och krav i samband med statligt stöd som kommissionen antagit.

av följande skäl:

(1) Under de senaste decennierna har unionen gjort betydande framsteg vad gäller inrättandet av en inre marknad för banktjänster. I många medlemsstater har följaktligen bankkoncerner med huvudkontor etablerade i andra medlemsstater en betydande marknadsandel, och kreditinstitut har diversifierat sin verksamhet geografiskt, både inom och utanför euroområdet.

(2) Den rådande finansiella och ekonomiska krisen har visat att finanssektorns fragmentering kan utgöra ett hot mot den gemensamma valutans och den inre marknadens integritet. Det är därför viktigt att förstärka integrationen av banktillsynen för att stärka unionen, återställa den finansiella stabiliteten och lägga grunden för ekonomisk återhämtning.

(3) Att upprätthålla och fördjupa den inre marknaden för banktjänster är av central betydelse för att främja den ekonomiska tillväxten i unionen och tillgodose tillräcklig finansiering av realkonomin. Detta visar sig emellertid bli allt svårare. Det finns belegg för att integrationen av bankmarknaderna inom unionen avstannar.

(4) Förutom antagandet av ett förstärkt unions regelverk, måste tillsynsorganen samtidigt intensifiera sin tillsyn

⁽¹⁾ EUT L 331, 15.12.2010, s. 12.

⁽²⁾ EUT L 331, 15.12.2010, s. 48.

⁽³⁾ EUT L 331, 15.12.2010, s. 84.

- (8) Europaparlamentet har vid olika tillfällen uppmanat att ett europeiskt organ ska vara direkt ansvarigt för vissa tillsynsuppgifter avseende finansiella institut, med början i dess resolutioner av den 13 april 2000 om kommissionens meddelande *Att genomföra handlingsramen för finansmarknaderna: en handlingsplan* ⁽¹⁾ och dess meddelande av den 21 november 2002 om tillsynsregler i Europeiska unionen ⁽²⁾.
- (9) I Europeiska rådets slutsatser av den 29 juni 2012 uppmanas Europeiska rådets ordförande att utarbeta en särskild färdplan för en verklig ekonomisk och monetär union. Samma dag betonades det vid Eurotoppmötet att Europeiska stabilitetsmekanismen (ESM), när en effektiv gemensam tillsynsmekanism har inrättats, med deltagande av Europeiska centralbanken (ECB) för banker i euroområdet, efter ett ordinarie beslut skulle kunna rekapitalisera banker direkt, vilket förutsätter lämpliga villkor, inklusive efterlevnad av bestämmelserna om statsstödet.
- (10) Europeiska rådet konstaterade den 19 oktober 2012 att processen mot en fördjupad ekonomisk och monetär union måste bygga på unionens institutionella och rättsliga ram och kännetecknas av öppenhet och transparens gentemot medlemsstater som inte har euron som valuta och av respekt för den inre marknads integritet. Det integrerade finansiella ramverket kommer att ha en gemensam tillsynsmekanism som så långt möjligt kommer att vara öppen för alla medlemsstater som vill delta.
- (11) En europeisk bankunion bör därför inrättas, underbyggd av ett heltäckande och detaljerat enhetligt regelverk för finansiella tjänster för hela den inre marknaden och bestående av en gemensam tillsynsmekanism och nya ramar för insättningsgarantier samt rekonstruktion och avveckling. Med tanke på de nära kopplingarna och samspelen mellan de medlemsstater som har euron som valuta bör bankunionen omfatta åtminstone alla medlemsstater i euroområdet. I syfte att upprätthålla och fördjupa den inre marknaden bör bankunionen också, så långt detta är institutionellt möjligt, vara öppen för andra medlemsstater.
- (12) Som ett första steg mot bankunionen bör en gemensam tillsynsmekanism säkerställa att unionens politik i fråga om tillsyn över kreditinstitut genomförs på ett enhetligt och effektivt sätt, att det enhetliga regelverket för finansiella tjänster tillämpas lika på kreditinstitut i alla berörda medlemsstater och att kreditinstituten i fråga omfattas av tillsyn av högsta kvalitet, ökat av andra hänsyn som inte rör tillsyn. I synnerhet måste den gemensamma tillsynsmekanismen vara förenlig med funktionssättet hos den inre marknaden för finansiella tjänster och med den fria rörligheten för kapital. En gemensam tillsynsmekanism är grunden för de följande stegen mot bankunionen. Detta avspeglar principen att ESM efter ett ordinarie beslut kommer att kunna rekapitalisera banker direkt när en effektiv gemensam tillsynsmekanism har inrättats. Europeiska rådet konstaterade i sina slutsatser den 13–14 december 2012 att "i ett sammanhang där banktillsynen faktiskt flyttas över till en gemensam tillsynsmekanism kommer det att krävas en gemensam rekonstruktionsmekanism som har tillräckliga befogenheter för att säkerställa att alla banker i de deltagande medlemsstaterna kan bli föremål för rekonstruktion med hjälp av lämpliga verktyg" och att "Den gemensamma rekonstruktionsmekanismen bör grundas på bidrag från finanssektorn och innefatta lämpliga och effektiva säkerhetsarrangemang".
- (13) I egenskap av euroområdets centralbank med omfattande expertis i frågor rörande makroekonomi och finansiell stabilitet är ECB väl lämpat att utföra tydligt fastställda tillsynsuppgifter med fokus på att skydda stabiliteten i unionens finansiella system. I många medlemsstater ansvarar centralbankerna redan för banktillsynen. ECB bör därför tilldelas särskilda uppgifter rörande politik som rör tillsyn över kreditinstitut inom deltagande medlemsstater.
- (14) ECB och de nationella behöriga myndigheterna i medlemsstater som inte är deltagande medlemsstater (medan kallade *icke deltagande medlemsstater*) bör ingå ett samförståndsavtal som i allmänna ordalag beskriver hur de kommer att samarbeta för att utföra sina tillsynsuppgifter i enlighet med unionsrätten i förhållande till de finansiella institut enligt denna förordning. I samförståndsavtalet kan man bland annat precisera innebörden av samråd i fråga om beslut av ECB som påverkar dotterföretag och filialer som är etablerade i icke deltagande medlemsstater och vars moderföretag är etablerat i en deltagande medlemsstat, samt samarbete i nödsituationer, inbegripet mekanismer för tidig varning i enlighet med de förfaranden som fastställs i tillämplig unionsrätt. Samförståndsavtalet bör ses över regelbundet.
- (15) ECB bör tilldelas de specifika tillsynsuppgifter som är avgörande för att säkerställa att unionens politik i fråga om tillsyn över kreditinstitut genomförs på ett enhetligt och effektivt sätt, medan de nationella myndigheterna bör fortsätta att ansvara för andra uppgifter. ECB:s uppgifter bör innefatta åtgärder till stöd för makroekonomisk stabilitet, om inte annat följer av särskilda arrangemang som återspeglar de nationella myndigheternas roll.
- (16) Det är avgörande för det finansiella systemets stabilitet att stora kreditinstitut är säkra och sunda. Erfarenheter på senare tid visar dock att även mindre kreditinstitut kan hota den finansiella stabiliteten. Därför bör ECB kunna utföra tillsynsuppgifter för alla kreditinstitut som har tillstånd i och filialer som är etablerade i deltagande medlemsstater.

(1) EGT C 40, 7.2.2001, s. 453.

(2) EUT C 25 E, 29.1.2004, s. 394.

- (17) När ECB utför de uppgifter som den tilldelats bör den, utan att det påverkar målet att säkerställa kreditinstitutens säkerhet och sundhet, ta fullständig hänsyn till de skillnader som finns mellan kreditinstituten samt till deras storlek och affärsmodeller, liksom de systemrelaterade fördelar som mångfald inom unionens banksektor innebär.
- (18) Utförandet av ECB:s uppgifter bör bidra särskilt till att säkerställa att kreditinstitut fullt ut bär samtliga kostnader som deras verksamhet orsakar för att undvika moraliska risker och överdrivet risktagande som uppkommer på grund av verksamheten. ECB bör ta full hänsyn till relevanta makroekonomiska förhållanden i medlemsstaterna, särskilt stabilitet i kreditförsörjningen och underlättande av produktiv verksamhet för ekonomin i stort.
- (19) Ingenting i denna förordning bör tolkas som en ändring av det redovisningsramverk som är tillämplig enligt andra unionsrättsakter och nationell rätt.
- (20) Att ge tillstånd på förhand för att starta verksamhet som kreditinstitut är en viktig tillsynsteknik för att säkerställa att sådan verksamhet endast utförs av aktörer med en sund ekonomisk bas, en organisation som kan hantera de särskilda riskerna med inlåning och kreditgivning, samt lämpligheten hos den ledning som utövar verksamheten. ECB bör därför ha till uppgift att ge tillstånd till kreditinstitut som ska etableras i en deltagande medlemsstat och bör ansvara för återkallande av tillstånd, om inte annat följer av särskilda arrangemang som återspeglar de nationella myndigheternas roll.
- (21) Utöver de villkor som föreskrivs i unionsrätten för beviljande av tillstånd för kreditinstitut och villkoren för återkallande av sådana tillstånd får medlemsstaterna för närvarande fastställa ytterligare villkor för tillstånd och villkor för återkallande av tillstånd. ECB bör därför fullgöra sin uppgift beträffande tillståndsgivning för kreditinstitut och återkallande av tillstånd vid överträdelse av nationell rätt efter ett förslag från den berörda nationella behöriga myndigheten, som bedömer om de tillämpliga bestämmelserna i den nationella rätten efterlevs.
- (22) En bedömning av en ny ägares lämplighet inför ett köp av en väsentlig andel i ett kreditinstitut är ett oundgängligt verktyg för att säkerställa att kreditinstitutens ägare alltid är lämpliga och finansiellt sunda. ECB är i egenskap av unionsinstitution väl lämpat att utföra en sådan bedömning utan att föreskriva onödiga begränsningar av den inre marknaden. ECB bör ha till uppgift att bedöma kreditinstituts förvärv och avyttringar av företag, utom i samband med rekonstruktion och avveckling av banker.
- (23) Efterlevnad av unionsbestämmelser som kräver att kreditinstitut har en viss kapitalnivå som skydd mot de inreboende riskerna i sin verksamhet, begränsning av exponeringen mot enskilda motparter, ofientliggörande av information om kreditinstituts finansiella situation, förfogande över tillräckliga likvida medel för att tåla situationer med marknadsstress, och begränsning av skuldsättningen är en förutsättning för sunda kreditinstitut. ECB bör ha till uppgift att säkerställa efterlevnad av dessa bestämmelser, bland annat genom att bevilja godkännanden, tillstånd, avvikelser eller undantag för de syften som avses i dessa bestämmelser.
- (24) Viktiga tillsynsverktyg är ytterligare kapitalbuffertar, inklusive en kapitalbevarande buffert, en kontryckisk kapitalbuffert för att säkerställa att kreditinstituten under perioder av ekonomisk tillväxt ackumulerar en tillräcklig kapitalbas som är tillräcklig för att täcka förluster under kritiska perioder, buffertar för globala och andra systemviktiga institut, samt andra åtgärder i syfte att hantera systemrisker eller makrorisker. För att säkerställa full samordning då nationella behöriga myndigheter eller nationella utsedda myndigheter föreskriver sådana åtgärder bör ECB på vederbörligt sätt underrättas. Dessutom bör ECB ha möjlighet att vid behov ställa högre krav och vidta striktare åtgärder, i nära samordning med nationella myndigheter. Bestämmelserna i denna förordning om åtgärder i syfte att hantera systemrisker eller makrorisker påverkar inte några samordningsförfaranden som föreskrivs i andra akter i unionsrätten. Nationella behöriga myndigheter eller nationella utsedda myndigheter och ECB ska agera i fråga om varje samordningsförfarande som föreskrivs i sådana akter efter att ha följt de förfaranden som föreskrivs i denna förordning.
- (25) Ett kreditinstituts säkerhet och sundhet beror också på avsättningen av tillräckligt internt kapital, med beaktande av de risker som det kan utsättas för, och på tillgången på lämpliga interna organisationsstrukturer och företagets styrformer. ECB bör därför ha till uppgift att ställa krav som säkerställer att kreditinstitut i de deltagande medlemsstaterna har effektiva styrformer, processer och mekanismer, inbegripet strategier och metoder för att utvärdera om det interna kapitalet är tillräckligt. Om det finns brister bör ECB också ha till uppgift att införa ytterligare lämpliga krav, däribland ytterligare kapitalbaskrav, särskilda krav på utlämnande av uppgifter och särskilda likviditetskrav.
- (26) Risker för kreditinstituts säkerhet och sundhet kan uppstå både för ett enskilt kreditinstitut och för en bankkoncern eller ett finansiellt konglomerat. Särskilda tillsynsformer för att mildra dessa risker är viktiga för att säkerställa att kreditinstituten är säkra och sunda. Utöver tillsyn över enskilda kreditinstitut bör ECB:s uppgifter innefatta gruppbaserad tillsyn, extra tillsyn, tillsyn över finansiella holdingföretag och tillsyn över blandade finansiella holdingföretag, exklusive tillsyn över försäkringsföretag.

- (27) För att bevara finansiell stabilitet måste en försämrning av ett instituts finansiella och ekonomiska situation åtgärdas i ett tidigt skede. ECB bör ha till uppgift att göra tidiga ingripanden i enlighet med tillämplig unionsrätt. Banken bör dock samordna sitt tidiga ingripande med relevanta rekonstruktions- och avvecklingsmyndigheter. Så länge nationella myndigheter fortfarande har befogenhet att rekonstruera och avveckla kreditinstitut bör ECB dessutom på lämpligt sätt samordna med de berörda nationella myndigheterna för att säkerställa samsyn om respektive ansvarsområde i händelse av en kris, särskilt i samband med de gränsöverskridande krishanteringsgrupperna och de framtida rekonstruktions- och avvecklingskollegier som inrättas för detta ändamål.
- (28) Tillsynsuppgifter som inte tilldelas ECB bör förbli hos de nationella myndigheterna. Sådana uppgifter bör omfattas av befogenheten att ta emot anmälningar från kreditinstitut rörande etableringsrätten och det fria tillhandahållandet av tjänster, att utöva tillsyn över organ som inte omfattas av definitionen av kreditinstitut enligt unionsrätten, men som enligt nationell rätt omfattas av samma tillsyn som kreditinstitut, att utöva tillsyn över kreditinstitut från tredjeländer som etablerar en filial eller tillhandahåller gränsöverskridande tjänster i unionen, att utöva tillsyn över betaljänster, att utföra löpande kontroller av kreditinstitut, att fylla funktionen som behörig myndighet för kreditinstitut avseende marknader för finansiella instrument samt motverka att det finansiella systemet används för penningtvätt och finansiering av terrorism, samt konsumentskydd.
- (29) ECB bör, när så är lämpligt, samarbeta fullt ut med de nationella myndigheter som ansvarar för att säkra en hög nivå på konsumentskyddet och kampen mot penningtvätt.
- (30) ECB bör utföra de uppgifter som den tilldelas i syfte att säkerställa kreditinstitutets säkerhet och sundhet och det finansiella systemets stabilitet i unionen liksom i de enskilda deltagande medlemsstaterna samt den inre marknadsens enhetlighet och integritet och därmed också säkerställa skyddet för insättare och förbättra den inre marknadsens funktion, i enlighet med det enhetliga regelverket för finansiella tjänster inom unionen. ECB bör i synnerhet ta vederbörlig hänsyn till principerna om jämlikhet och icke-diskriminering.
- (31) Överföringen av tillsynsuppgifterna till ECB bör vara förenlig med ramen för det europeiska systemet för finansiell tillsyn och dess underliggande mål att utveckla det enhetliga regelverket och göra tillsynsmetoderna mer enhetliga i hela unionen. Samarbeta mellan banktillsynsorgan och försäkrings- och värdepappersmarknadens tillsynsorgan är viktigt för att hantera frågor av gemensamt intresse och för att säkerställa en tillfredsställande tillsyn över kreditinstitut som även är verksamma inom försäkrings- och värdepapperssektorerna. ECB bör därför vara ålagd att ha ett nära samarbete med EBA, Esma och Eiopa inom ramen för det europeiska systemet för finansiell tillsyn. ECB bör fullgöra sina uppgifter i enlighet med bestämmelserna i denna förordning och utan att det påverkar behörigheten och arbetsuppgifterna för andra deltagare i det europeiska systemet för finansiell tillsyn. ECB bör också vara ålagt att samarbeta med relevanta rekonstruktions- och avvecklingsmyndigheter och faciliteter som direkt eller indirekt finansierar offentligt ekonomiskt stöd.
- (32) ECB bör utföra sina uppgifter under iakttagande av och i överensstämmelse med unionsrätten, däribland hela unionens primärrätt och sekundärrätt, kommissionens beslut på området statligt stöd, konkurrensregler och koncentrationskontroll samt det enhetliga regelverk som gäller för alla medlemsstater. EBA har fått i uppgift att utarbeta förslag till tekniska standarder och utfärda riktlinjer och rekommendationer som säkerställer enhetlighet i tillsynen och en konsekvent tillämpning av resultaten av tillsynen inom unionen. ECB bör inte ersätta EBA när det gäller att utföra dessa uppgifter och bör därför utöva befogenhet att anta förordningar i enlighet med artikel 132 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) och i överensstämmelse med unionsakter som antagits av kommissionen på grundval av utkast framtagna av EBA, och om inte annat följer av artikel 16 i förordning (EU) nr 1093/2010.
- (33) Vid behov bör ECB ingå samförståndsavtal med behöriga myndigheter som ansvarar för marknader för finansiella instrument där det i allmänna termer beskrivs hur de ska samarbeta med varandra vid utförandet av sina tillsynsuppgifter enligt unionsrätten när det gäller de finansiella institut enligt denna förordning. Sådana avtal ska göras tillgängliga för Europaparlamentet, rådet och behöriga myndigheter i samtliga medlemsstater.
- (34) ECB bör, vid utförandet av sina uppgifter och vid utövandet av sina tillsynsbefogenheter, tillämpa de materiella regler som rör tillsyn av kreditinstitut. Dessa regler utgörs av tillämplig unionsrätt, i synnerhet direkt tillämpliga förordningar eller direktiv, såsom de om kapitalkrav för kreditinstitut och om finansiella konglomerat. Om de materiella regler som rör tillsyn av kreditinstitut fastställs i direktiv bör ECB tillämpa den nationella lagstiftning i vilken dessa direktiv är införlivade. Om den tillämpliga unionsrätten utgörs av förordningar bör ECB på de områden där dessa förordningar, på dagen för ikraftträdandet av denna förordning, uttryckligen ger utrymme för olika alternativ för medlemsstaterna tillämpa den nationella lagstiftningen som utnyttjar sådana alternativ. Dessa alternativ bör tolkas så att de utesluter sådana alternativ som endast är tillgängliga för de behöriga eller utsedda myndigheterna. Detta påverkar inte principen om EU-rättens företräde. Härav följer att Europeiska centralbanken, när den antar riktlinjer eller rekommendationer eller när den fattar beslut, bör utgå ifrån och agera i överensstämmelse med tillämplig bindande unionsrätt.

- (35) Inom ramen för de uppgifter som ECB tilldelats tilldelar nationell rätt de nationella behöriga myndigheterna vissa befogenheter som för närvarande inte krävs enligt unionsrätten, bland annat vissa befogenheter gällande tidiga ingripanden och förebyggande åtgärder. ECB bör kunna kräva att de nationella myndigheterna i deltagande medlemsstater använder dessa befogenheter i syfte att säkerställa utövandet av fullständig och effektiv tillsyn inom den gemensamma tillsynsmekanismen.
- (36) Vid en överträdelse bör det för att säkerställa att kreditinstitut, finansiella holdingföretag och blandade finansiella holdingföretag tillämpar tillsynsreglerna och tillsynsbesluten föreläggas effektiva, proportionerliga och avskräckande sanktioner. I enlighet med artikel 132.3 i EUF-fördraget och rådets förordning (EG) nr 2532/98 av den 23 november 1998 om Europeiska centralbankens befogenhet att förelägga sanktioner⁽¹⁾ har ECB rätt att förelägga företag sanktionsavgifter eller viten om de inte uppfyller sina förpliktelser enligt ECB:s förordningar och beslut. För att Europeiska centralbanken ska kunna utföra sina uppgifter på ett effektivt sätt när det gäller att verkställa tillsynsregler som föreskrivs i direkt tillämplig unionsrätt bör den dessutom ha rätt att förelägga kreditinstitut, finansiella holdingföretag och blandade finansiella holdingföretag sanktionsavgifter om de bryter mot de reglerna. Nationella myndigheter bör även fortsättningsvis kunna förelägga sanktioner om de förpliktelser som föreskrivs i nationell rätt som införlivats unions direktiv inte fullgörs. Om Europeiska centralbanken anser att det krävs ytterligare sanktioner för att den ska kunna utföra sina uppgifter bör den kunna hänskjuta ärendet till nationella behöriga myndigheter för detta ändamål.
- (37) Nationella tillsynsorgan har viktig och väletablerad sakkunskap om tillsyn över kreditinstitut inom sitt territorium och vad gäller deras ekonomiska, organisatoriska och kulturella karaktärsdrag. De har skapat en stor organisation för detta med specialiserad och högt kvalificerad personal. För att säkerställa högkvalitativ tillsyn på unionsnivå, bör nationella behöriga myndigheter vara ansvariga för att bistå ECB vid förberedelserna och genomförandet av alla åtgärder i samband med ECB:s utövande av tillsyn. Detta bör i synnerhet gälla den löpande bedömningen av en kreditinstituts situation och tillhörande inspektioner på plats.
- (38) Kriterierna i denna förordning som definierar omfattningen av institut som är mindre betydande bör tillämpas på högsta konsolideringsnivå inom de deltagande medlemsstaterna på grundval av konsoliderade uppgifter. Om ECB utför de uppgifter som den tilldelas genom denna förordning när det gäller en grupp av kreditinstitut som inte är mindre betydande på konsoliderad basis, bör den utföra dessa uppgifter på konsoliderad basis med hänsyn till gruppen av kreditinstitut och på individuell basis med hänsyn till bankdotterföretag och bankfilialer inom gruppen vilka är etablerade i deltagande medlemsstater.
- (39) Kriterierna i denna förordning som definierar omfattningen av institut som är mindre betydande bör specificeras i en ram som antas och offentliggörs av ECB i samråd med nationella behöriga myndigheter. På denna grundval bör ECB ha ansvaret för att tillämpa dessa kriterier samt för att, genom sina egna beräkningar, kontrollera huruvida dessa kriterier är uppfyllda. ECB:s begäran om information för att utföra sin beräkning bör inte tvinga instituten att tillämpa redovisningsramar som avviker från de ramverk som är tillämpliga på dem i enlighet med andra unionsrättsakter och nationell rätt.
- (40) Om ett kreditinstitut har bedömts vara betydande eller mindre betydande bör denna bedömning i allmänhet inte ändras oftare än en gång var tolfte månad, utom när det har skett strukturella förändringar i bankkoncernerna, som exempelvis fusioner eller avyttringar.
- (41) När ECB, efter en anmälan från en behörig nationell myndighet, beslutar huruvida ett institut är av väsentlig betydelse för den inhemska ekonomin och därför bör övervakas av ECB, ska ECB beakta alla relevanta omständigheter, inbegripet hänsyn till likvärdiga förutsättningar.
- (42) När det gäller tillsyn över gränsöverskridande kreditinstitut som är verksamma både inom och utanför euroområdet bör ECB ha ett nära samarbete med icke deltagande medlemsstaters behöriga myndigheter. Som behörig myndighet bör ECB omfattas av tillhörande förpliktelse att samarbeta och utbyta information enligt unionsrätten och bör delta fullt ut i tillsynskollegierna. Eftersom det medför klara fördelar i form av finansiell stabilitet och hållbar marknadsintegration att ha en unionsinstitution som utövar tillsyn bör det dessutom vara möjligt för medlemsstater som inte har euron som valuta att delta i den gemensamma tillsynsmekanismen. För att tillsynsuppgifterna ska kunna utföras på ett effektivt sätt krävs det dock att tillsynsbesluten genomförs fullt ut och utan dröjsmål. Medlemsstater som önskar delta i den gemensamma tillsynsmekanismen bör därför säkerställa att deras nationella behöriga myndigheter kommer att foga sig efter och vidta alla de åtgärder som ECB begär i samband med kreditinstitut. ECB bör kunna etablera ett nära samarbete med behöriga myndigheter i en medlemsstat som inte har euron som valuta. ECB bör åläggas att inleda samarbetet om villkoren i denna förordning är uppfyllda.
- (43) Mot bakgrund av att deltagande medlemsstater som inte har euron som valuta saknar företrädare i ECB-rådet så länge som de inte har infört euron i enlighet med EUF-fördraget och de inte fullt ut kan dra nytta av andra mekanismer som står till buds för medlemsstater som

(1) EGT L 318, 27.11.1998, s. 4.

har euron som valuta, föreskrivs i denna förordning kompletterande skyddsåtgärder för beslutsprocessen. Dessa skyddsåtgärder, i synnerhet möjligheten för deltagande medlemsstater som inte har euron som valuta att begära ett omedelbart upphörande av det nära samarbetet efter att informerat ECB-rådet sin motiverade invändning om ett utkast till beslut från tillsynsmyndigheten, bör dock tillämpas i vederbörligen motiverade undantagsfall. De bör endast användas så länge som dessa särskilda omständigheter föreligger. Skyddsåtgärderna är en följd av de särskilda omständigheter de deltagande medlemsstater som inte har euron som valuta befinner sig i enligt denna förordning eftersom de saknar företrädare i ECB-rådet och inte fullt ut kan dra nytta av andra mekanismer som står till buds för medlemsstater som har euron som valuta. Därför kan inte och bör inte skyddsåtgärderna tolkas som ett prejudikat för andra områden för unionens politik.

- (44) Ingenting i denna förordning bör på något sätt ändra det nuvarande ramverket för förändring av associationsform för dotterföretag eller filialer och tillämpningen av denna ram eller uppfattas eller tillämpas som incitament för en sådan förändring. I detta avseende bör de nationella behöriga myndigheternas ansvarsområde i icke deltagande medlemsstater respekteras till fullo, så att dessa myndigheter fortsätter att disponera över tillräckliga verktyg och befogenheter för tillsyn över kreditinstitut med verksamhet på deras territorium för att ha kapacitet att fullgöra sitt ansvar och effektivt skydda den finansiella stabiliteten och allmänintresset. För att bistå de behöriga myndigheterna i fullgörandet av sina skyldigheter bör dessutom information om förändringar i den rättsliga formen för dotterföretag eller filialer lämnas i god tid till insättare och behöriga myndigheter.
- (45) ECB bör ha de tillsynsbefogenheter som krävs för att utföra sina uppgifter. Unionsrätten om tillsyn över kreditinstitut föreskriver vissa befogenheter som ska tilldelas de behöriga myndigheter som medlemsstaterna utsett för ändamålet. I den mån som dessa befogenheter faller inom ramen för de tillsynsuppgifter som ECB tilldelas bör ECB anses vara behörig myndighet för deltagande medlemsstater och ha de befogenheter som behöriga myndigheter ges genom unionsrätten. Detta inbegriper befogenheter som genom de akterna ges till behöriga myndigheter i hem- och värdmedlemsstaterna och de befogenheter som utsedda myndigheter ges.
- (46) ECB bör ha tillsynsbefogenheter att avsätta en ledamot i ett ledningsorgan i enlighet med denna förordning.
- (47) För att effektivt kunna utföra sina uppgifter bör ECB ha möjlighet att begära in all nödvändig information samt genomföra utredningar och inspektioner på plats, när så är lämpligt i samarbete med nationella behöriga myndigheter. ECB och de nationella behöriga myndigheterna bör

ha tillgång till samma information utan att kreditinstituten blir föremål för dubbla rapporteringskrav.

- (48) Rätten till förtroelig kommunikation mellan advokat och klient är en av unionsrättens grundläggande principer och skyddad konfidentialiteten i kommunikationen mellan fysiska eller juridiska personer och deras juridiska rådgivare, i enlighet med villkoren i rättspraxis från Europeiska unionens domstol.
- (49) När ECB behöver begära information från en person som är etablerad i en icke deltagande medlemsstat men tillhör ett kreditinstitut, finansiellt holdingföretag eller blandat finansstift holdingföretag etablerat i en deltagande medlemsstat, eller på vilken ett sådant kreditinstitut, finansiellt holdingföretag eller blandat finansiellt holdingföretag har lagt ut operativa uppgifter eller verksamheter och en sådan begäran om information inte är tillämplig och verkställbar i den icke deltagande medlemsstaten, bör ECB samordna med den behöriga myndigheten i den berörda icke deltagande medlemsstaten.
- (50) Denna förordning påverkar inte tillämpningen av föreskrifterna i artiklarna 34 och 42 i protokoll (nr 4) om stadgan för Europeiska centralbankssystemet och Europeiska centralbanken, fogat till fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget) och EUF-fördraget (nedan kallat *stadgan för ECBS och ECB*). Akter som ECB antar med stöd av denna förordning bör inte medföra rättigheter eller ålägga skyldigheter i icke deltagande medlemsstater, utom i de fall då sådana akter står i överensstämmelse med tillämplig unionsrätt, i enlighet med detta protokoll och protokoll (nr 15) om vissa bestämmelser angående Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland, fogat till EU-fördraget och EUF-fördraget.
- (51) I de fall kreditinstitut utövar sin etableringsrätt eller rätt att tillhandahålla tjänster i en annan medlemsstat eller om flera enheter i en koncern är etablerade i olika medlemsstater föreskriver unionsrätt särskilda förfaranden och regler för hur befogenhetsområdena ska fördelas mellan de berörda medlemsstaterna. I den mån ECB tar över vissa tillsynsuppgifter för alla deltagande medlemsstater bör de förfarandena och fördelingsreglerna inte gälla utövat av etableringsrätten eller rätten att tillhandahålla tjänster i en annan deltagande medlemsstat.
- (52) ECB bör vid utförandet av sina uppgifter enligt denna förordning och vid begäran om assistans från nationella behöriga myndigheter ta vederbörlig hänsyn till en rättvis balans mellan alla deltagande myndigheter i enlighet med det ansvar för enskild, undergruppskonsoliderad och gruppbaserad tillsyn som anges i tillämplig unionsrätt.

- (53) Ingenting i denna förordning bör tolkas som att ECB tilldelas befogenhet att ålägga andra fysiska eller juridiska personer än kreditinstitut, finansiella holdingföretag eller blandade finansiella holdingföretag sanktioner, utan att det påverkar ECB:s befogenheter att begära att nationella behöriga myndigheter vidtar åtgärder för att säkerställa att lämpliga sanktioner föreläggs.
- (54) Eftersom ECB är inrättat genom fördragen är det en institution för hela unionen. ECB bör i sitt beslutsfattande vara bunden av unionsbestämmelserna och av allmänna principer om rättssäkerhet och transparens. Rätten för adressaterna för ECB:s beslut att bli hörda bör respekteras fullt ut liksom deras rätt att begära omprövning av ECB:s beslut i enlighet med de regler som fastställs i denna förordning.
- (55) Tilldelningen av tillsynsuppgifterna innebär ett stort ansvar för ECB att bevara den finansiella stabiliteten i unionen och att använda sina tillsynsbefogenheter på det sätt som är mest effektivt och proportionellt. En överföring av tillsynsbefogenheter från medlemsstaterna till unionen måste balanseras av lämpliga krav på transparens och ansvarsutkrävande. ECB bör därför vara ansvarigt för hur dessa uppgifter utförs inför Europaparlamentet och rådet, som är institutioner med demokratisk legitimitet som företräder unionens befolkning och medlemsstaterna. Detta bör inbegripa regelbunden rapportering och besvarande av frågor från Europaparlamentet, i enlighet med dess arbetsordning, och från Eurogruppen i enlighet med Eurogruppens förfaranden. Rapporteringsskyldigheten bör omfattas av relevanta krav på tystnadsplikt.
- (56) Europeiska centralbanken bör också till de nationella parlamenten i deltagande medlemsstater överlämna de rapporter den tillställer Europaparlamentet och rådet. De deltagande medlemsstaternas nationella parlament bör ha möjlighet att tillställa ECB eventuella synpunkter eller frågor angående utförandet av tillsynsuppgifterna, som ECB får besvara. I dessa nationella parlaments arbetsordningar bör man beakta detaljerna kring relevanta förfaranden och system för att tillställa ECB synpunkter eller frågor. I detta sammanhang bör särskild uppmärksamhet ägnas synpunkter eller frågor som rör återkallande av tillstånd för kreditinstitut beträffande vilka åtgärder som är nödvändiga för rekonstruktion och avveckling eller för att bevara den finansiella stabiliteten som redan har vidtagits av de nationella myndigheterna i enlighet med det förfarande som anges i denna förordning. Det nationella parlamentet i en deltagande medlemsstat bör också kunna uppmåna ordföranden eller en företrädare för tillsynsnämnden att delta i en diskussion som rör tillsynen av kreditinstitut i denna medlemsstat tillsammans med en företrädare för den nationella behöriga myndigheten. Denna roll för de nationella parlamenten är lämplig med hänsyn till de potentiella konsekvenser som tillsynsåtgärder kan ha på de offentliga finanserna, kreditinstituten, deras kunder och anställda och på marknaderna i de deltagande medlemsstaterna. I de fall nationella behöriga myndigheter vidtar åtgärder enligt denna förordning bör förfarandena för ansvarsutkrävande enligt nationell rätt fortsätta att gälla.
- (57) Denna förordning påverkar inte Europaparlamentets rätt att inrätta ett tillfälligt undersökningsutskott för att utreda påstådda överträdelser eller administrativa missförhållanden vid genomförandet av unionsrätt, enligt artikel 226 i EUF-fördraget, eller utförandet av politisk kontroll i enlighet med fördragen, inbegripet Europaparlamentets rätt att inta en ståndpunkt eller anta en resolution i ärenden som den finner lämpliga.
- (58) I sitt agerande bör ECB följa principerna om rättssäkerhet och öppenhet.
- (59) I den förordning som avses i artikel 15.3 i EUF-fördraget bör det fastställas närmare föreskrifter som gör det möjligt att få tillgång till handlingar som innehas av ECB till följd av utförandet av tillsynsuppgifterna i enlighet med EUF-fördraget.
- (60) I enlighet med artikel 263 i EUF-fördraget ska Europeiska unionens domstol granska lagligheten av bland annat ECB:s akter, med undantag för rekommendationer och yttranden, som är avsedda att ha rättsverkan i förhållande till tredje part.
- (61) I enlighet med artikel 340 i EUF-fördraget bör ECB ersätta skada som orsakats av banken själv eller av dess anställda under tjänsteutövning i enlighet med de allmänna principer som är gemensamma för medlemsstaternas rättsordningar. Detta bör inte påverka de nationella behöriga myndigheternas ansvar för att ersätta skada som orsakats av dem eller av deras anställda under tjänsteutövning i enlighet med nationell lagstiftning.
- (62) Enligt artikel 342 i EUF-fördraget bör ECB tillämpa rådets förordning nr 1 om vilka språk som ska användas i Europeiska ekonomiska gemenskapen⁽¹⁾.
- (63) När Europeiska centralbanken beslutar om huruvida de berörda personernas rätt att få tillgång till akten bör begränsas bör den respektera de grundläggande rättigheterna och de principer som erkänns i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, särskilt rätten till ett effektivt rättsmedel och till en opartisk domstol.

⁽¹⁾ EGT 17, 6.10.1958, s. 385.

- (64) ECB bör ge fysiska och juridiska personer möjlighet att begära en omprövning av beslut som fattas enligt de befogenheter som banken tilldelas genom denna förordning och som är riktade till dessa personer eller som direkt och personligen berör dem. Omfattningen av omprövningen bör hänföra sig till den processrättsliga och materiella överensstämmelsen av sådana beslut med denna förordning med respekt för ECB:s utrymme för bedömning av möjligheten att fatta dessa beslut. För detta ändamål och av processekonomiska skäl bör ECB inrätta en administrativ omprövningsnämnd för att genomföra denna interna omprövning. Vid sammansättning av denna nämnd bör ECB-rådet utse välenomnrade personer. I sitt beslut bör ECB-rådet i största möjliga utsträckning se till att en lämplig geografisk och könsmässig avvägning uppnås mellan medlemsstaterna. Omprövningsförfarandet bör föreskriva en skyldighet för tillsynsnämnden att vid behov ompröva sitt tidigare utkast till beslut.
- (65) I enlighet med artikel 127.1 i EUF-fördraget ansvarar ECB för att bedriva penningpolitik i syfte att upprätthålla pristäbilitet. Målet med utförande av tillsynsuppgifter är att skydda kreditinstitutens säkerhet och sundhet och det finansiella systemets stabilitet. De bör därför utföras helt åtskilda för att undvika intressekonflikter och för att säkerställa att varje uppgift utförs i enlighet med tillämpliga mål. ECB bör kunna säkerställa att ECB-rådet kan utföra sina monetära uppgifter helt avskilt från sina tillsynsuppgifter. En sådan avgränsning bör åtminstone inbegripa helt separata möten och dagordningar.
- (66) Den organisatoriska åtskillnaden mellan personalen bör gälla samtliga funktioner som behövs för en oberoende penningpolitik och bör säkerställa att utövandet av de uppgifter som tilldelats enligt denna förordning till fullo omfattas av demokratisk ansvarsutkrävbarhet och överinseende i enlighet med denna förordning. Den personal som utför de uppgifter som ECB tilldelas genom denna förordning bör rapportera till tillsynsnämndens ordförande.
- (67) Det bör särskilt, inom ECB, inrättas en tillsynsnämnd som ansvarar för att ta fram beslut i tillsynsärenden och som spänner över de nationella tillsynsorganens särskilda sakkunskap. Tillsynsnämnden bör därför ledas av en ordförande, ha en vice ordförande och inkludera företrädare för ECB och de nationella behöriga myndigheterna. Utnämningarna till tillsynsnämnden i enlighet med denna förordning bör respektera principerna om jämn könsfördelning, erfarenhet och kvalifikationer. Alla tillsynsnämndens ledamöter bör i god tid och fullständigt informeras om punkterna på dagordningen för mötena i syfte att underlätta effektiviteten i diskussionen och beslutsprocessen för utkast.
- (68) Tillsynsnämnden bör vid fullgörandet av sina uppgifter ta hänsyn till alla relevanta fakta och omständigheter i de deltagande medlemsstaterna och bör bedriva sin verksamhet i hela unionens intresse.
- (69) Med full respekt för de institutionella arrangemang och det omröstningsförfarande som fastställs i fördragen bör tillsynsnämnden vara ett oundgängligt organ i samband med utförandet av ECB:s tillsynsuppgifter, vilket är uppgifter som hittills alltid har hört till de nationella behöriga myndigheternas ansvarsområde. Därför bör rådet ges befogenhet att anta ett genomförandebeslut om utnämning av tillsynsnämndens ordförande och vice ordförande. Efter det att tillsynsnämnden tillfrågats bör ECB förelägga Europaparlamentet ett förslag till utnämning av ordförande och vice ordförande för godkännande. Efter godkännandet av detta förslag bör rådet anta detta genomförandebeslut. Ordföranden bör utses på grundval av ett öppet urvalsförfarande, vilket Europaparlamentet och rådet på vederbörligt sätt bör hållas underrättade om.
- (70) För att tillåta en lämplig rotation samtidigt som ordförandens fulla oberoende säkerställs bör dennes mandatperiod inte vara längre än fem år och bör inte kunna förnyas. För att säkerställa full samordning med EBA:s verksamhet och med unionens tillsynspolitik bör tillsynsnämnden ha möjlighet att bjuda in EBA och kommissionen som observatörer. Den europeiska rekonstruktionsmyndighetens ordförande bör, när denna myndighet inrättats, delta som observatör i tillsynsnämndens möten.
- (71) Tillsynsnämnden bör bistås av en styrkommitté med en mer begränsad sammansättning. Styrkommittén bör förbereda tillsynsnämndens sammanträden, fullgöra sina uppgifter utslutande i hela unionens intresse och arbeta med tillsynsnämnden på ett fullständigt transparent sätt.
- (72) ECB-rådet bör bjuda in företrädarna för de deltagande medlemsstater som inte har euron som valuta närhelst ECB-rådet överväger att motsätta sig ett utkast till beslut som har utarbetats av tillsynsnämnden eller närhelst de berörda nationella behöriga myndigheterna har meddelat ECB-rådet sin motiverade invändning om ett utkast till beslut från tillsynsnämnden, om detta beslut riktar sig till de nationella myndigheterna och avser kreditinstitut från deltagande medlemsstater som inte har euron som valuta.
- (73) För att säkerställa en åtskillnad mellan penningpolitik och tillsynsuppgifter bör ECB vara skyldigt att inrätta en medlingspanel. Inrättandet av medlingspanelen och särskilt dess sammansättning bör säkerställa att panelen löser skiljaktiga meningar på ett välvägt sätt i hela unionens intresse.

29.10.2013

SV

Europeiska unionens officiella tidning

L 287/71

- (74) Tillsynsnämnden, styrkommittén och den personal i ECB som utför tillsynsuppgifterna ska iakttä krav på tystnadsplikt. Liknande krav bör gälla för utbyte av information med ECB-personal som inte medverkar i tillsynsverksamheten. Detta bör inte hindra att ECB utbyter information inom de gränser och på de villkor som anges i tillämplig unionslagstiftning, inbegripet med kommissionen för att den ska kunna fullgöra sina uppgifter enligt artiklarna 107 och 108 i EUF-fördraget och enligt unionsrätten om förbättrad ekonomisk och finanspolitisk tillsyn.
- (75) För att kunna utföra sina tillsynsuppgifter på ett effektivt sätt bör ECB utföra de tillsynsuppgifter som den tilldelas helt oberoende, särskilt från otillbörlig politisk påverkan och påverkan av branschen, vilket skulle påverka dess operativa oavhängighet.
- (76) Användningen av karensperioder i tillsynsmyndigheterna utgör en viktig faktor för att säkerställa effektivitet och oberoende för den tillsyn som genomförs av dessa myndigheter. I detta syfte bör ECB, utan att det påverkar tillämpningen av strängare nationella regler, bygga upp och upprätthålla övergripande och formella förfaranden, inbegripet proportionerliga översynsperioder, för att i förväg bedöma och förebygga eventuella konflikter med den gemensamma tillsynsmekanismens/ECBs berättigade intresse om en före detta ledamot av tillsynsnämnden börjar arbeta inom den banksektor han eller hon en gång övervakade.
- (77) ECB bör ha tillräckliga resurser för att kunna utöva tillsynen på ett effektivt sätt. Resurserna bör erhållas på ett sätt som säkerställer ECB:s oberoende från otillbörlig påverkan av nationella behöriga myndigheter och marknadsaktörer, och penningpolitiska uppgifter och tillsynsuppgifter bör hållas åtskilda. Kostnaderna för tillsynen ska bäras av de enheter som är föremål för den. Den tillsyn som ECB utövar bör därför finansieras genom årliga avgifter från kreditinstitut som är etablerade i de deltagande medlemsstaterna. ECB bör även kunna ta ut avgifter från filialer som etablerats i en deltagande medlemsstat av ett kreditinstitut som är etablerat i en icke deltagande medlemsstat för att täcka de utgifter som ECB ådrar sig i samband med utförandet av sina uppgifter som värdtillsynsorgan för dessa filialer. Om tillsyn över ett kreditinstitut eller en filial utövas gruppbaserat bör avgiften tas ut på högsta nivån av ett kreditinstitut inom den berörda koncernen med etablering i deltagande medlemsstater. Eventuella dotterföretag som är etablerade i icke deltagande medlemsstater bör undantas från beräkningen av avgifterna.
- (78) Om ett kreditinstitut tas med i gruppbaserad tillsyn bör avgiften beräknas på högsta konsolideringsnivå i de deltagande medlemsstaterna och fördelas på de kreditinstitut som är etablerade i en deltagande medlemsstat och omfattas av den gruppbaserade tillsynen, grundat på objektiva kriterier som hör samman med betydelse och riskprofil, inbegripet de riskvägda tillgångarna.
- (79) Effektiv tillsyn kräver välutbildad, välutbildad och opartisk personal. För att skapa en verkligt integrerad tillsynsmekanism bör det ges möjlighet till lämpligt utbyte och utstationering av personal med och mellan alla deltagande medlemsstaters nationella behöriga myndigheter och ECB. För att säkerställa kontinuerlig inbördes kontroll, särskilt när det gäller tillsyn över stora kreditinstitut, bör ECB kunna begära att nationella tillsynsgrupper även låter personal från andra deltagande medlemsstaters behöriga myndigheter medverka, så att tillsynsgrupper med geografisk mångfald och specifik expertis och profil kan inrättas. Utbytet och utstationeringen av personal bör skapa en gemensam tillsynskultur. ECB bör regelbundet informera om hur många personer från de deltagande medlemsstaternas nationella behöriga myndigheter som är utstationerade vid ECB för den gemensamma tillsynsmekanismens räkning.
- (80) Med hänsyn till banktjänsternas globalisering och den ökade betydelsen av internationella standarder bör ECB utföra sina uppgifter med iakttagande av internationella standarder och i dialog och nära samarbete med tillsynsorgan utanför unionen utan att överlappa EBA:s internationella roll. ECB bör ha befogenhet att utveckla kontakter och ingå administrativa avtal med tillsynsmyndigheter och förvaltningar i tredjeländer och med internationella organisationer i samordning med EBA och med fullt beaktande av medlemsstaternas och unionsinstitutionernas befintliga roller och respektive befogenheter.
- (81) Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter⁽¹⁾ och Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 45/2001 av den 18 december 2000 om skydd för enskilda då Europeiska unionens institutioner och organ behandlar personuppgifter och om den fria rörligheten för sådana uppgifter⁽²⁾ är tillämpliga på ECB:s behandling av personuppgifter inom ramen för denna förordning.
- (82) Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1073/1999 av den 25 maj 1999 om utredningar som görs av Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf)⁽³⁾ är tillämplig på ECB. ECB har antagit beslut

⁽¹⁾ EGT L 281, 23.11.1995, s. 31.⁽²⁾ EGT L 8, 12.1.2001, s. 1.⁽³⁾ EGT L 136, 31.5.1999, s. 1.

ECB/2004/11⁽¹⁾ om villkor och närmare bestämmelser för utredningar som utförs av Europeiska byrån för bedrägeribekämpning av Europeiska centralbanken.

- (83) För att säkerställa att den tillsyn som utövas över kreditinstitut är av högsta kvalitet, fri från andra icke tillsynsmässiga hänsyn, och att negativa marknadstrender som förstärker varandra som berör kreditinstitut och medlemsstater hanteras i tid och på ett effektivt sätt bör ECB börja utföra de särskilda tillsynsuppgifterna så snart som möjligt. Överföringen av tillsynsuppgifterna från nationella tillsynsorgan till ECB kräver emellertid viss förberedelse. Därför bör det föreskrivas en lämplig infansningsperiod.
- (84) När ECB antar de närmare operativa arrangemangen för genomförandet av de uppgifter den tilldelas genom denna förordning bör den besluta om övergångsbestämmelser som säkerställer slutförandet av pågående tillsyns-förfaranden, inbegripet alla antagna beslut och/eller åtgärder eller utredningar som påbörjats innan denna förordning trädde i kraft.
- (85) I sitt meddelande av den 28 november 2012 *En plan för en djupgående och verklig ekonomisk och monetär union* angav kommissionen att man skulle "kunna ändra artikel 127.6 i EUF-fördraget för att göra det ordinarie lagstiftningsförfarandet tillämpligt och undanröja vissa av de rättsliga begränsningar som denna för närvarande medför när det gäller utformningen av den gemensamma övervakningsmekanismen (t.ex. att den ska omfatta en direkt och oåterkallelig opt-in för medlemsstater som inte har euron som valuta, som går utöver ett "nära samarbete", bevilja att medlemsstater utanför euroområdet som deltar i mekanismen ges helt lika rättigheter i ECB:s beslutsfattande och att man går ännu längre i den interna uppdelningen av beslutsfattande vad gäller penningpolitiken och tillsynsverksamheten)". Kommissionen angav även att en "punkt som bör åtgärdas är behovet av en förstärkning av det demokratiska ansvarsutkrävandet när det gäller ECB:s verksamhet som tillsynsorgan för bankerna". I EU-fördraget fastställs det att förslag till ändringar av fördragen får föreläggas av varje medlemsstats regering, Europaparlamentet eller kommissionen och gälla vilken aspekt som helst av fördragen.
- (86) Denna förordning står i överensstämmelse med de grundläggande rättigheter och de principer som erkänns i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, särskilt rätten till skydd av personuppgifter, näringsfrihet, rätten till ett effektivt rättsmedel och till en opartisk domstol, och måste genomföras i enlighet med dessa rättigheter och principer.
- (87) Eftersom målen för denna förordning, nämligen att skapa ett effektivt och ändamålsenligt system för en unionsinstitutionens utövande av specifik tillsyn över kreditinstitut

och trygga en konsekvent tillämpning av det enhetliga regelverket på kreditinstitut inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna och de därför, på grund av bankmarknadens alleuropeiska struktur och inverkan av kreditinstitutskonkurser på andra medlemsstater, bättre kan uppnås på unionsnivå, kan unionen vidta åtgärder i enlighet med subsidiaritetsprincipen i artikel 5 i EU-fördraget. I enlighet med proportionalitetsprincipen i samma artikel går förordningen inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå dessa mål.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

KAPITEL I

Syfte och definitioner

Artikel 1

Syfte och tillämpningsområde

Genom denna förordning tilldelas Europeiska centralbanken (ECB) särskilda uppgifter i samband med tillsynen över kreditinstitut i syfte att bidra till kreditinstitutens säkerhet och sundhet och det finansiella systemets stabilitet inom unionen och inom varje medlemsstat med fullständig hänsyn till och skyldighet att beakta den inre marknadens enhetlighet och integritet, på grundval av likabehandling av kreditinstitut i syfte att förebygga regelarbiter.

De institutioner som avses i artikel 2.5 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/36/EU av den 26 juni 2013 om behörighet att utöva verksamhet i kreditinstitut och om tillsyn av kreditinstitut och värdepappersföretag⁽²⁾ är undantagna från de tillsynsuppgifter som ECB tilldelas i enlighet med artikel 4 i denna förordning. ECB:s tillsynsuppgifter ska begränsas till att omfatta tillsyn av kreditinstitut i enlighet med denna förordning. Denna förordning ska inte tilldela ECB några andra tillsynsuppgifter, såsom uppgifter som avser tillsyn över centrala motparter.

Vid genomförandet av sina uppgifter enligt denna förordning ska ECB, utan att det påverkar målet att säkerställa kreditinstitutens säkerhet och sundhet, ta fullständig hänsyn till olika typer av kreditinstitut, deras storlek och affärsmodeller.

ECB:s åtgärder, förslag eller politik får varken direkt eller indirekt diskriminera någon medlemsstat eller grupp av medlemsstater som plats för tillhandahållande av banktjänster eller finansiella tjänster i någon valuta.

Denna förordning påverkar inte det ansvar och tillhörande befogenheter som de deltagande medlemsstaternas behöriga myndigheter har när det gäller att utföra tillsynsuppgifter som inte tilldelas ECB genom denna förordning.

⁽¹⁾ Europeiska centralbankens beslut ECB/2004/11 av den 3 juni 2004 om villkor och närmare bestämmelser för utredningar som utförs av Europeiska byrån för bedrägeriverksamhet av Europeiska centralbanken för att bekämpa bedrägerier, korruption och all annan olaglig verksamhet som kan skada Europeiska gemenskapernas ekonomiska intressen (EUT L 230, 30.6.2004, s. 56.)

⁽²⁾ EUT L 176, 27.6.2013, s. 338.

Denna förordning påverkar inte heller det ansvar och tillhörande befogenheter som de deltagande medlemsstaternas behöriga eller utsedda myndigheter har när det gäller att tillämpa makrotillsynsverktyg som inte föreskrivs i tillämpliga akter i unionsrätten.

Artikel 2

Definitioner

I denna förordning avses med

1. *deltagande medlemsstat*: en medlemsstat vars valuta är euron eller en medlemsstat vars valuta inte är euron men som har etablerat ett nära samarbete i enlighet med artikel 7,
2. *nationell behörig myndighet*: en nationell behörig myndighet som har utsetts av en deltagande medlemsstat i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 575/2013 av den 26 juni 2013 om tillsynskrav för kreditinstitut och värdepappersföretag⁽¹⁾ och direktiv 2013/36/EU.
3. *kreditinstitut*: ett kreditinstitut så som de definieras i artikel 4.1.1 i förordning (EU) nr 575/2013,
4. *finansiellt holdingföretag*: ett finansiellt holdingföretag så som det definieras i artikel 4.1.20 i förordning (EU) nr 575/2013,
5. *blandat finansiellt holdingföretag*: ett blandat finansiellt holdingföretag så som det definieras i artikel 2.15 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/87/EG av den 16 december 2002 om extra tillsyn över kreditinstitut, försäkringsföretag och värdepappersföretag i ett finansiellt konglomerat⁽²⁾,
6. *finansiellt konglomerat*: ett finansiellt konglomerat så som det definieras i artikel 2.14 i direktiv 2002/87/EG,
7. *nationell utsedd myndighet*: en myndighet utsedd av en deltagande medlemsstat i den mening som avses i den tillämpliga unionsrätten,
8. *kvalificerat innehav*: ett kvalificerat innehav så som det definieras i artikel 4.1.36 i förordning (EU) nr 575/2013,
9. *gemensam tillsynsmekanism*: ett europeiskt system för finansiell tillsyn som består av ECB och nationella behöriga myndigheter i deltagande medlemsstater enligt artikel 6 i denna förordning.

⁽¹⁾ EUT L 176, 27.6.2013, s. 1.

⁽²⁾ EUT L 35, 11.2.2003, s. 1.

KAPITEL II

Samarbete och uppgifter

Artikel 3

Samarbete

1. ECB ska ha ett nära samarbete med EBA, Esma, Eiopa och Europeiska systemrisknämnden (ESRB) samt övriga myndigheter som är en del av det europeiska systemet för finansiell tillsyn, som säkerställer en adekvat reglerings- och tillsynsnivå inom unionen.

Vid behov ska ECB ingå samförståndsavtal med medlemsstaternas behöriga myndigheter med ansvar för marknader för finansiella instrument. Sådana avtal ska göras tillgängliga för Europaparlamentet, för rådet och för behöriga myndigheter i samtliga medlemsstater.

2. Vid tillämpning av denna förordning ska ECB delta i EBA:s tillsynsstyrelse enligt de villkor som anges i artikel 40 i förordning (EU) nr 1093/2010.

3. ECB ska fullgöra sina uppgifter i enlighet med denna förordning och utan att det påverkar behörigheten och arbetsuppgifterna för EBA, Esma, Eiopa och ESRB.

4. ECB ska ha ett nära samarbete med de myndigheter som har befogenhet att rekonstruera och avveckla kreditinstitut, inbegripet vid utarbetandet av rekonstruktions- och avvecklingsplaner.

5. I enlighet med artiklarna 1, 4 och 6 ska ECB ha ett nära samarbete med alla offentliga finansiella stödfaciliteter, inbegripet Europeiska finansiella stabiliseringsfaciliteten (EFSF) och ESM, särskilt när en sådan facilitet har beviljat eller sannolikt kommer att bevilja, direkt eller indirekt finansiellt stöd till ett kreditinstitut som omfattas av artikel 4.

6. ECB och de nationella behöriga myndigheterna i icke deltagande medlemsstater ska ingå ett samförståndsavtal som allmänt beskriver hur de ska samarbeta med varandra i utförandet av sina tillsynsuppgifter i enlighet med unionsrätten i förhållande till de finansiella institut som anges i artikel 2. Samförståndsavtalet ska ses över regelbundet.

ECB ska utan att det påverkar tillämpningen av första stycket ingå ett samförståndsavtal med den behöriga myndigheten i varje icke deltagande medlemsstat där åtminstone ett globalt systemviktigt institut, enligt definitionen i unionsrätten, hör hemma.

Varje samförståndsavtal ska ses över regelbundet och offentliggöras med beaktande av lämplig behandling av konfidentiell information.

Artikel 4

Uppgifter som tilldelas ECB

1. Inom ramen för artikel 6 ska ECB, i enlighet med punkt 3 i denna artikel, ha exklusiv befogenhet att för tillsynsändamål utföra följande uppgifter i förhållande till alla kreditinstitut som är etablerade i de deltagande medlemsstaterna:

- a) Ge tillstånd till kreditinstitut och återkalla kreditinstituts tillstånd med förbehåll för artikel 14.
- b) För kreditinstitut som är etablerade i en deltagande medlemsstat och som önskar etablera en filial eller tillhandahålla gränsöverskridande tjänster i en icke deltagande medlemsstat, utföra de uppgifter som den behöriga myndigheten i hemmedlemsstaten ska ha enligt tillämplig unionsrätt.
- c) Bedöma anmälningar om förvärv och avyttringar av kvalificerade innehav i kreditinstitut, såvida det inte gäller rekonstruktion och avveckling av banker, och med förbehåll för artikel 15.
- d) Säkerställa efterlevnad av de akter som avses i artikel 4.3 första stycket, som föreskriver krav på kreditinstitut på områdena kapitalbaskrav, värdepapperisering, gränsvärden för stora exponeringar, likviditet, skuldsättning samt rapportering och offentliggörande av information om detta.
- e) Säkerställa efterlevnad av de akter som avses i artikel 4.3 första stycket, som föreskriver krav på att kreditinstitut har tillförlitliga styrformer, inbegripet lämpliga krav för de personer som är ansvariga för förvaltningen av kreditinstituten, metoder för riskhantering, rutiner för intern kontroll, ersättningspolicier och ersättningspraxis och effektiva interna metoder för att utvärdera om det interna kapitalet är tillräckligt, inbegripet modeller för internmetoden.
- f) Genomföra tillsynsgranskning, inbegripet när så är lämpligt i samordning med EBA, stresstester och eventuellt offentliggörande av dessa, i syfte att fastställa huruvida de former, strategier, processer och mekanismer som kreditinstituten har infört och institutens kapitalbaser säkerställer en sund förvaltning och täckning av deras risker, och baserat på den tillsynsgranskningen ställa särskilda krav på kreditinstituten att ha ytterligare kapitalbaser, särskilda krav på offentliggörande, särskilda likviditetskrav och andra åtgärder i de fall som specifikt görs tillgängliga för behöriga myndigheter genom tillämplig unionsrätt.
- g) Utöva gruppbaserad tillsyn över kreditinstituts moderföretag etablerade i en av de deltagande medlemsstaterna, och även över finansiella holdingföretag och blandade finansiella holdingföretag, samt delta i den gruppbaserade tillsynen, inbegripet i tillsynskollegier, utan att det påverkar deltagandet som observatörer i dessa kollegier av nationella behöriga

myndigheter i deltagande medlemsstater, i fråga om moderföretag som inte är etablerade i en av de deltagande medlemsstaterna.

- h) Delta i extra tillsyn över finansiella konglomerat i samband med de kreditinstitut som ingår i det och åta sig uppgiften som samordnare i de fall ECB utses till samordnare för ett finansiellt konglomerat i enlighet med de kriterier som anges i tillämplig unionsrätt.
 - i) Utföra tillsynsuppgifter i samband med återhämtningsplaner samt tidigt ingripande om ett kreditinstitut eller en grupp i förhållande till vilken ECB är den samordnande tillsynsmyndigheten inte uppfyller eller sannolikt kommer att bryta mot tillämpliga tillsynskrav och, endast i de fall som uttryckligen föreskrivs i tillämplig unionsrätt för behöriga myndigheter, strukturella ändringar som krävs av kreditinstitut för att förhindra finansiell stress eller fallissemang, med uteslutande av rekonstruktions- och avvecklingsbefogenheter.
2. För kreditinstitut som är etablerade i en icke deltagande medlemsstat och som etablerar en filial eller tillhandahåller gränsöverskridande tjänster i en deltagande medlemsstat ska ECB inom ramen för punkt 1 utföra de uppgifter för vilka de nationella behöriga myndigheterna har behörighet i enlighet med tillämplig unionsrätt.

3. ECB ska, för att utföra de uppgifter som ECB tilldelats enligt denna förordning och med målet att säkerställa hög tillsynsstandard, tillämpa all tillämplig unionsrätt och, när denna unionslagsrätt utgörs av direktiv, den nationella lagstiftning som införlivar dessa direktiv. Om den tillämpliga unionsrätten utgörs av förordningar ska ECB där dessa förordningar för närvarande uttryckligen ger medlemsstaterna utrymme för olika alternativ också tillämpa den nationella lagstiftning som utnyttjar dessa möjligheter.

I detta syfte ska ECB anta riktlinjer och rekommendationer och fatta beslut under iakttagande av och i enlighet med tillämplig unionsrätt och i synnerhet lagstiftnings- och icke-lagstiftningsakter, inbegripet dem som avses i artiklarna 290 och 291 i EUF-fördraget. Detta ska framför allt ske med iakttagande av de bindande tekniska standarder för tillsyn och tekniska standarder för genomförande som tagits fram av EBA och som antagits av kommissionen i enlighet med artiklarna 10–15 i förordning (EU) nr 1093/2010, av artikel 16 i den förordningen och av bestämmelserna i den förordningen om den gemensamma tillsynshandbok som tagits fram av EBA i enlighet med den förordningen. ECB får också anta förordningar endast i den mån det är nödvändigt för att organisera eller fastställa formerna för att utföra uppgifterna enligt den här förordningen.

Innan Europeiska centralbanken antar en förordning ska den genomföra öppna offentliga samråd och analysera de möjliga kostnaderna och fördelarna, utom då sådana samråd och analyser inte står i proportion till omfattningen och konsekvenserna av de förordningar som avses eller till hur brådskande ärendet är, varvid ECB ska motivera varför ärendet är brådskande.

Vid behov ska ECB på olika sätt bidra till EBA:s utarbetande av förslag till tekniska standarder för tillsyn och tekniska standarder för genomförande i enlighet med förordning (EU) nr 1093/2010 eller fästa EBA:s uppmärksamhet på ett eventuellt behov av att till kommissionen överlämna förslag till standarder som ändrar existerande tekniska standarder för tillsyn eller genomförande.

Artikel 5

Uppgifter och verktyg för makrotillsyn

1. När så är lämpligt eller bedöms vara nödvändigt ska de nationella behöriga myndigheterna eller de nationella utsedda myndigheterna i de deltagande medlemsstaterna utan att det påverkar vad som sägs i punkt 2 i den här artikeln kräva att kreditinstitutet har kapitalbuffertar på relevant nivå i överensstämmelse med tillämpliga unionsrätt utöver de kapitalbaskrav som avses i artikel 4.1 d i den här förordningen, inbegripet konjunkturutjämnande buffertvärden och andra åtgärder för att hantera de systemriskerna eller makroriskerna som behandlas i förordning (EU) nr 575/2013 och direktiv 2013/36/EU, med förbehåll för däri angivna förfaranden, i de fall som specifikt anges i tillämplig unionsrätt. Tio arbetsdagar innan ett sådant beslut fattas ska den berörda myndigheten vederbörligen meddela ECB sin avsikt. Om ECB motsätter sig detta, ska den skriftligen ange sina skäl inom fem arbetsdagar. Den berörda myndigheten ska vederbörligen överväga ECB:s skäl innan den på lämpligt sätt går vidare med beslutet.

2. ECB får, om det bedöms vara nödvändigt, i stället för de nationella behöriga myndigheterna eller de nationella utsedda myndigheterna i den deltagande medlemsstaten, ställa högre krav än de nationella behöriga myndigheterna eller de nationella utsedda myndigheterna i deltagande medlemsstater för kreditinstitutens kapitalbuffertar på relevant nivå i överensstämmelse med tillämplig unionsrätt utöver de kapitalbaskrav som avses i artikel 4.1 d i den här förordningen, inbegripet konjunkturutjämnande buffertvärden, enligt de villkor som anges i punkterna 4 och 5 i den här artikeln, och vidta strängare åtgärder för att hantera systemriskerna eller makroriskerna på kreditinstitutnivå med förbehåll för de förfaranden som anges i förordning (EU) nr 575/2013 och direktiv 2013/36/EU i de fall som specifikt anges i tillämplig unionsrätt.

3. Varje nationell behörig myndighet eller nationell utsedd myndighet får föreslå att ECB agerar enligt punkt 2 i syfte att åtgärda den särskilda situationen avseende det finansiella systemet och ekonomin i medlemsstaten.

4. När ECB avser att agera enligt punkt 2 ska den samarbeta nära med de nationella utsedda myndigheterna i de berörda medlemsstaterna. ECB ska framför allt meddela sin avsikt till de berörda nationella behöriga myndigheterna eller nationella utsedda myndigheterna tio dagar innan ett sådant beslut fattas. Om någon av de berörda myndigheterna motsätter sig detta ska den skriftligen ange sina skäl inom fem arbetsdagar. ECB ska vederbörligen beakta dessa skäl innan den på lämpligt sätt går vidare med beslutet.

5. Vid utförandet av de uppgifter som avses i punkt 2 ska ECB ta hänsyn till den särskilda situationen avseende det finansiella systemet, den ekonomiska situationen och konjunkturcykeln i enskilda medlemsstater eller delar därav.

Artikel 6

Samarbete inom den gemensamma tillsynsmekanismen

1. ECB ska utföra sina uppgifter inom en gemensam tillsynsmekanism som består av ECB och nationella behöriga myndigheter. ECB ska vara ansvarigt för att den gemensamma tillsynsmekanismen fungerar på ett effektivt och enhetligt sätt.

2. Både ECB och nationella behöriga myndigheter ska ha en skyldighet att samarbeta lojalt och en skyldighet att utbyta information.

Utän att det inverkar på ECB:s befogenhet att direkt erhålla eller ha direkt tillgång till information som fortlöpande rapporteras från kreditinstitutet ska de nationella behöriga myndigheterna särskilt förse ECB med all information som är nödvändig för utförandet av de uppgifter som ECB tilldelas genom denna förordning.

3. Om så är lämpligt ska nationella behöriga myndigheter, utan att det påverkar ECB:s ansvar och ansvarsutkrävande för de uppgifter som den tilldelas genom denna förordning, ansvara för att bistå ECB enligt de villkor som anges i den ram som avses i punkt 7 i den här artikeln, med förberedelser och genomförande av alla akter som rör de uppgifter i artikel 4 som rör alla kreditinstitut, inbegripet bistånd vid kontrollverksamhet. De ska följa de instruktioner som ECB ger vid utförandet av de uppgifter som nämns i artikel 4.

4. I samband med de uppgifter som fastställs i artikel 4 ska ECB, med undantag för punkt 1 a och c i den artikeln, ha det ansvar som anges i punkt 5 i den här artikeln och de nationella myndigheterna ska ha det ansvar som anges i punkt 6 i den här artikeln, inom den ram och med förbehåll för de förfaranden som avses i punkt 7 i den här artikeln, för tillsynen av följande kreditinstitut, finansiella holdingföretag eller blandade finansiella holdingföretag eller filialer, etablerade i deltagande medlemsstater, till kreditinstitut etablerade i icke deltagande medlemsstater:

— De som är mindre betydande på gruppbasis, på den högsta konsolideringsnivån inom den deltagande medlemsstaten, eller individuellt i det specifika fallet med filialer, vilka är etablerade i deltagande medlemsstater, till kreditinstitut som är etablerade i icke deltagande medlemsstater. Betydelsen ska bedömas på grundval av följande kriterier:

i) Storlek.

ii) Betydelsen för ekonomin i unionen eller någon deltagande medlemsstat.

iii) Betydelsen av gränsöverskridande verksamheter.

Med avseende på första stycket ska ett kreditinstitut, ett finansiellt holdingföretag, eller ett blandat finansiellt holdingföretag inte anses vara mindre betydande, såvida detta inte är motiverat av särskilda omständigheter som ska anges i metoden, om ett av följande villkor föreligger:

- i) Det sammanlagda värdet av dess tillgångar överstiger 30 miljarder EUR.
- ii) Förhållandet mellan dess sammanlagda tillgångar och BNP i den deltagande medlemsstaten där etableringen föreligger överstiger 20 %, utom i de fall det sammanlagda värdet av dess tillgångar understiger 5 miljarder EUR.
- iii) Efter meddelande från dess nationella behöriga myndighet att denna anser ett sådant institut vara av avgörande betydelse för den inhemska ekonomin fattar ECB ett beslut som bekräftar denna betydelse efter att ECB har gjort en samlad bedömning av kreditinstitutet, inbegripet en bedömning av balansräkningen.

ECB får också på eget initiativ anse ett institut vara av avgörande betydelse om det har etablerat bankdotterföretag i mer än en deltagande medlemsstat och dess gränsöverskridande tillgångar eller skulder motsvarar en betydande del av dess sammanlagda tillgångar eller skulder i enlighet med de villkor som fastställs enligt metoden.

De för vilka offentligt finansiellt stöd har begärts eller erhållits direkt från EFSF eller ESM ska inte anses mindre betydande.

Trots vad som sägs i föregående stycken ska ECB utföra de uppgifter som den tilldelas genom denna förordning med avseende på de tre mest betydande kreditinstitutet i varje deltagande medlemsstat, om inte annat föranleds av särskilda omständigheter.

5. I fråga om de kreditinstitut som avses i punkt 4 och inom den ram som fastställs i punkt 7 ska följande gälla:

- a) ECB ska utfärda förordningar, riktlinjer eller allmänna instruktioner till nationella behöriga myndigheter, enligt vilka de uppgifter som fastställs i artikel 4 med undantag för punkt 1 a och c utförs och tillsynsbeslut antas av nationella behöriga myndigheter.

Sådana instruktioner får avse särskilda befogenheter enligt artikel 16.2 för grupper eller kategorier av kreditinstitut i syfte att säkerställa enhetliga resultat av tillsynen inom den gemensamma tillsynsmekanismen.

- b) I de fall det är nödvändigt för att säkerställa en enhetlig tillämpning av hög tillsynsstandard får ECB närsomhelst, på

eget initiativ efter att ha hört de nationella behöriga myndigheterna eller på begäran av en nationell behörig myndighet, besluta att själv direkt utöva alla relevanta befogenheter för ett eller flera av de kreditinstitut som avses i punkt 4, inbegripet i de fall då finansiellt stöd har begärts eller erhållits indirekt från EFSF eller ESM.

- c) ECB ska utöva tillsyn över systemets sätt att fungera på grundval av det ansvar och de förfaranden som anges i denna artikel, särskilt punkt 7 c.
- d) ECB får närsomhelst utnyttja de befogenheter som avses i artiklarna 10–13.
- e) ECB får också vid behov eller kontinuerligt begära information från de nationella behöriga myndigheterna om genomförandet av de uppgifter som dessa utför enligt denna artikel.

6. Utan att det påverkar tillämpningen av punkt 5 i den här artikeln ska de nationella behöriga myndigheterna utföra och ha ansvar för de uppgifter som avses i artikel 4.1 b, d–g och i samt för antagandet av alla relevanta tillsynsbeslut med avseende på de kreditinstitut som avses i punkt 4 första stycket i den här artikeln, inom ramen för och med förbehåll för de förfaranden som avses i punkt 7 i den här artikeln.

Utan att det påverkar tillämpningen av artiklarna 10–13 ska de nationella behöriga myndigheterna och de nationella utsedda myndigheterna även fortsättningsvis ha befogenhet att i enlighet med nationell lagstiftning erhålla information från kreditinstitut, holdingföretag, blandade holdingföretag och företag som på gruppbasis omfattas av den finansiella situationen i ett kreditinstitut och att utföra inspektioner på plats hos dessa kreditinstitut, holdingföretag, blandade holdingföretag och företag. De nationella behöriga myndigheterna ska i enlighet med det ramverk som anges i punkt 7 i den här artikeln informera ECB om de åtgärder som har vidtagits i enlighet med den här punkten och nära samordna dessa åtgärder med ECB.

De nationella behöriga myndigheterna ska fortlöpande rapportera till ECB om utförandet av den verksamhet som sker i enlighet med denna artikel.

7. ECB ska i samråd med nationella behöriga myndigheter i deltagande medlemsstater och på grundval av ett förslag från tillsynsmyndigheten anta och offentliggöra en ram för att organisera de praktiska formerna för genomförandet av denna artikel. Ramen ska åtminstone inbegripa följande:

- a) Den specifika metoden för bedömning av de kriterier som avses i punkt 4 första till tredje styckena och de kriterier enligt vilka punkt 4 fjärde stycket inte längre äger tillämpning med avseende på ett visst kreditinstitut och de arrangemang som följer härav i syfte att tillämpa punkterna 5 och 6. Dessa arrangemang och metoden för bedömning av de kriterier som avses i punkt 4 första till tredje styckena ska ses över för att återspegla relevanta förändringar och ska säkerställa, om ett kreditinstitut har bedömts vara betydande

eller mindre betydande, att denna bedömning endast ändras om det sker väsentliga och varaktiga förändringar av omständigheterna, särskilt omständigheter som är utmärkande för den situation som kreditinstitutet befinner sig i och som är relevanta för denna bedömning.

- b) Fastställande av förfarandena, inbegripet tidsramar, och möjligheten att utarbeta utkast till beslut som ska sändas till ECB för övervägande, för förbindelsen mellan ECB och de nationella behöriga myndigheterna vad gäller tillsyn över kreditinstitut som inte bedöms vara mindre betydande i enlighet med punkt 4.
- c) Fastställande av förfarandena, inbegripet tidsramar, för förbindelserna mellan ECB och de nationella behöriga myndigheterna vad gäller tillsynen över kreditinstitut som bedöms vara mindre betydande i enlighet med punkt 4. Sådana förfaranden ska i synnerhet medföra en skyldighet för de nationella behöriga myndigheterna att, beroende på de fall som fastställs inom ramen,
- i) meddela ECB om alla väsentliga tillsynsförfaranden,
- ii) på ECB:s begäran göra en ytterligare bedömning av förfarandets specifika aspekter,
- iii) till ECB översända utkast till väsentliga tillsynsbeslut så att ECB kan framföra sina synpunkter.

8. Närhelst ECB bistås av nationella behöriga myndigheter eller nationella utsedda myndigheter i syfte att utföra de uppgifter som ECB tilldelas genom denna förordning ska ECB och de nationella behöriga myndigheterna agera i överensstämmelse med bestämmelserna i tillämpliga unionsakter gällande tilldelning av skyldigheter och samarbete mellan behöriga myndigheter från olika medlemsstater.

Artikel 7

Nära samarbete med behöriga myndigheter i deltagande medlemsstater som inte har r euron som valuta

1. ECB ska inom de gränser som anges i denna artikel utföra uppgifterna på de områden som avses i artiklarna 4.1, 4.2 och 5 i förhållande till kreditinstitut som är etablerade i en medlemsstat som inte har euron som valuta, i de fall ett nära samarbete har inletts mellan ECB och den nationella behöriga myndigheten i den medlemsstaten i enlighet med den här artikeln.

ECB får för detta ändamål instruera de nationella behöriga myndigheterna i den deltagande medlemsstaten som inte har euron som valuta.

2. Det nära samarbetet mellan ECB och den nationella behöriga myndigheten i en deltagande medlemsstat som inte har euron som valuta ska fastställas genom ett beslut som antas av ECB, om följande villkor uppfylls:

- a) Den berörda medlemsstaten underrättar de övriga medlemsstaterna, kommissionen, ECB och EBA om begäran om att inleda ett nära samarbete med ECB med avseende på de uppgifter som avses i artiklarna 4 och 5 i förhållande till alla kreditinstitut som är etablerade i den berörda medlemsstaten, i enlighet med artikel 6.

b) I meddelandet förbinder sig den berörda medlemsstaten

— att säkerställa att dess nationella behöriga myndighet eller nationella utsedda myndighet kommer att följa de riktlinjer som ECB utfärdar eller beakta de framställningar som ECB gör, och

— att tillhandahålla all information om de kreditinstitut som är etablerade i den medlemsstaten som ECB kan begära för att göra en samlad bedömning av kreditinstitutet.

- c) Den berörda medlemsstaten har antagit tillämplig nationell lagstiftning som säkerställer att dess nationella behöriga myndighet är skyldig att vidta de åtgärder med avseende på kreditinstitut som ECB begär i enlighet med punkt 4.

3. Det beslut som avses i punkt 2 ska offentliggöras i *Europeiska unionens officiella tidning*. Beslutet ska tillämpas 14 dagar efter dess offentliggörande.

4. Om ECB anser att den nationella behöriga myndigheten i den berörda medlemsstaten bör anta en åtgärd som rör de uppgifter som avses i punkt 1 i förhållande till ett kreditinstitut, finansiellt holdingföretag eller blandat finansiellt holdingföretag, ska ECB instruera den nationella behöriga myndigheten och ange en relevant tidsram.

Tidsramen får inte vara kortare än 48 timmar, såvida inte ett tidigare antagande är absolut nödvändigt för att förhindra irreparabel skada. Den berörda medlemsstatens nationella behöriga myndighet ska vidta alla de åtgärder som krävs i överensstämmelse med den skyldighet som avses i punkt 2 c.

5. ECB får besluta att utfärda en varning till den berörda medlemsstaten om att det nära samarbetet kommer att tillfälligt avbrytas eller avslutas om inga avgörande korrigerande åtgärder vidtas i följande fall:

- a) När enligt ECB:s mening de villkor som anges i punkt 2 a–c inte längre uppfylls av den berörda medlemsstaten.

b) När enligt ECB:s mening den nationella behöriga myndigheten i en medlemsstat inte agerar i överensstämmelse med den skyldighet som avses i punkt 2 c.

Om inga sådana åtgärder har vidtagits 15 dagar efter det att en sådan varning har meddelats får ECB tillfälligt avbrytas eller avsluta det nära samarbetet med den medlemsstaten.

Beslutet att tillfälligt avbryta eller avsluta det nära samarbetet ska delges den berörda medlemsstaten och offentliggöras i *Europeiska unionens officiella tidning*. I beslutet ska det anges från och med vilket datum det gäller, varvid vederbörlig hänsyn ska tas till effektiviteten i tillsynen och kreditinstitutens legitima intressen.

6. Medlemsstaten får begära att ECB avslutar det nära samarbetet vid vilken tidpunkt som helst efter det att tre år har förflötit från den dagen då det beslut som ECB antagit om inledande av det nära samarbetet offentliggjordes i *Europeiska unionens officiella tidning*. I begäran ska det redogöras för skälen till avslutandet, inbegripet, i förekommande fall, eventuella väsentliga negativa konsekvenser avseende medlemsstatens finanspolitiska ansvar. ECB ska i så fall omedelbart anta ett beslut om avslutande av det nära samarbetet och ange från och med vilket datum det gäller inom en period på högst tre månader, varvid vederbörlig hänsyn ska tas till effektiviteten i tillsynen och kreditinstitutens legitima intressen. Beslutet ska offentliggöras i *Europeiska unionens officiella tidning*.

7. Om en deltagande medlemsstat som inte har euron som valuta meddelar ECB, i enlighet med artikel 26.8, med motiverad invändning att den motsätter sig en invändning från ECB-rådet mot ett utkast till beslut från tillsynsnämnden, ska ECB-rådet inom en period på 30 dagar avge sin åsikt om den motiverade invändningen som medlemsstaten uttryckt och, samtidigt som den anger sina skäl för att göra så, bekräfta eller dra tillbaka sin invändning.

Om ECB-rådet bekräftar sin invändning, får den deltagande medlemsstat som inte har euron som valuta meddela ECB att den inte kommer att vara bunden av det möjliga beslutet avseende ett eventuellt ändrat utkast till beslut från tillsynsnämnden.

ECB ska då överväga att eventuellt tillfälligt avbryta eller avsluta det nära samarbetet med medlemsstaten, med vederbörlig hänsyn till tillsynens effektivitet, och fatta ett beslut i detta avseende.

ECB ska i synnerhet ta hänsyn till följande överväganden:

a) Huruvida avsaknad av sådana avbrott i eller avslutande av samarbetet kan skada den gemensamma tillsynsmekanismens

integritet eller få avsevärda negativa konsekvenser för på medlemsstaternas finanspolitiska ansvar.

b) Huruvida ett sådant avbrott i eller avslutande av samarbetet kan få avsevärda negativa konsekvenser för det finanspolitiska ansvaret för den medlemsstat som i enlighet med artikel 26.8 har meddelat en motiverad invändning.

c) Huruvida ECB är eller inte är övertygat om att den berörda nationella behöriga myndigheten har vidtagit åtgärder som enligt ECB:s uppfattning

— säkerställer att kreditinstitut i den medlemsstat som meddelat sin motiverade invändning i enlighet med föregående stycke inte ges en förmånligare behandling än kreditinstitut i övriga deltagande medlemsstater, och

— är lika effektiva som beslutet från ECB-rådet enligt andra stycket i denna punkt för att de mål som avses i artikel 1 ska uppnås och överensstämmelse med tillämplig unionsrätt ska säkerställas.

ECB ska ta med dessa överväganden i sitt beslut och underrätta den berörda medlemsstaten om dem.

8. Om en deltagande medlemsstat som inte har euron som valuta motsätter sig ett utkast till beslut från tillsynsnämnden ska den meddela ECB-rådet sin motiverade invändning inom fem arbetsdagar från mottagandet av utkastet till beslut. ECB-rådet ska därefter fatta beslut i ärendet inom fem arbetsdagar, med fullständigt beaktande av motiven, och skriftligen förklara sitt beslut för den berörda medlemsstaten. Den berörda medlemsstaten får begära att ECB med omedelbar verkan avslutar det nära samarbetet och blir inte bunden av beslut som fattas efter den tidpunkten.

9. En medlemsstat som har avslutat det nära samarbetet med ECB får inte inleda ett nytt nära samarbete förrän tre år har förflötit från den dag då ECB:s beslut om avslutande av det nära samarbetet offentliggjordes i *Europeiska unionens officiella tidning*.

Artikel 8

Internationella förbindelser

Utan att det påverkar respektive befogenheter för medlemsstaterna och unionsinstitutioner och unionsorgan, andra än ECB, inbegripet EBA, får ECB, med avseende på de uppgifter som ECB tilldelas genom denna förordning, utveckla kontakter och ingå administrativa avtal med tillsynsmyndigheter, internationella organisationer och förvaltningsorgan i tredjeländer, under förutsättning att lämplig samordning sker med EBA. Dessa avtal får inte medföra några juridiska förpliktelser för unionen och dess medlemsstater.

KAPITEL III

ECB:s befogenheter

Artikel 9

Tillsyns- och utredningsbefogenheter

1. Om så krävs uteslutande för att utföra de uppgifter som ECB tilldelas genom artiklarna 4.1, 4.2 och 5.2 ska ECB vid behov anses utgöra den behöriga myndigheten eller den utsedda myndigheten i de deltagande medlemsstaterna såsom fastställs genom den tillämpliga unionsrätten.

För samma begränsade syfte ska ECB ha alla de befogenheter och skyldigheter som anges i denna förordning. ECB ska också ha alla de befogenheter och skyldigheter som behöriga och utsedda myndigheter har enligt tillämplig unionsrätt, såvida inte något annat föreskrivs i denna förordning. Framför allt ska ECB ha de befogenheter som anges i avsnitten 1 och 2 i detta kapitel.

I den mån det är nödvändigt för att utföra de uppgifter som ECB tilldelas genom denna förordning får ECB genom instruktioner kräva att dessa nationella myndigheter använder sina befogenheter på de villkor som anges i nationell rätt, om sådana befogenheter inte tilldelas ECB genom denna förordning. Dessa nationella myndigheter ska hålla ECB fullständigt underrättat om utövandet av dessa befogenheter.

2. ECB ska utöva de befogenheter som avses i punkt 1 i den här artikeln i enlighet med de akter som avses i artikel 4.3 första stycket. ECB och de nationella behöriga myndigheterna ska vid utövandet av sina respektive tillsyns- och utredningsbefogenheter samarbeta nära.

3. Med avvikelse från punkt 1 i den här artikeln ska ECB, med avseende på kreditinstitut som är etablerade i deltagande medlemsstater som inte har euron som valuta, utöva sina befogenheter i enlighet med artikel 7.

Avsnitt 1

Utredningsbefogenheter

Artikel 10

Begäran om information

1. Utan att det påverkar de befogenheter som avses i artikel 9.1 får ECB på de villkor som anges i tillämplig unionsrätt ålägga följande juridiska eller fysiska personer att med förbehåll för artikel 4 lämna all information som krävs för att ECB ska kunna utföra de uppgifter som den tilldelas genom denna förordning, inbegripet uppgifter som ska lämnas vid återkommande tillfällen och i angivna format för tillsynsändamål och därtill hörande statistiska ändamål:

a) Kreditinstitut etablerade i de deltagande medlemsstaterna.

b) Finansiella holdingföretag etablerade i de deltagande medlemsstaterna.

c) Blandade finansiella holdingföretag etablerade i de deltagande medlemsstaterna.

d) Holdingföretag med blandad verksamhet etablerade i de deltagande medlemsstaterna.

e) Personer anknutna till de enheter som avses i leden a–d.

f) Tredje parter till vilka enheterna i leden a–d har gett i uppdrag att utföra uppgifter eller verksamhet.

2. De personer som avses i punkt 1 ska lämna den begärda informationen. De personer som omfattas av bestämmelser om tystnadsplikt är inte undantagna från skyldigheten att lämna informationen. Det ska inte betraktas som ett brott mot tystnadsplikten att lämna denna information.

3. Om Europeiska Centralbanken erhåller information direkt från de juridiska eller fysiska personer som avses i punkt 1, ska den göra denna information tillgänglig för de berörda nationella behöriga myndigheterna.

Artikel 11

Allmänna utredningar

1. För att utföra de uppgifter som den tilldelas genom denna förordning och på de övriga villkor som anges i tillämplig unionsrätt får ECB genomföra alla nödvändiga utredningar av alla personer som avses i artikel 10.1 och som är etablerade eller belägna i en deltagande medlemsstat.

ECB ska i detta sammanhang ha rätt att

a) kräva inlämning av dokument,

b) granska räkenskaperna och affärshandlingarna för de personer som avses i artikel 10.1 och ta kopior av eller utdrag ur de räkenskaperna och affärshandlingarna,

c) erhålla skriftliga eller muntliga förklaringar från de personer som avses i artikel 10.1 eller deras företrädare eller personal,

d) höra alla andra personer som går med på att höras i syfte att samla in uppgifter som rör föremålet för undersökningen.

2. De personer som avses i artikel 10.1 ska vara föremål för utredningar som ECB har beslutat om.

Om en person motsätter sig genomförandet av utredningen ska den nationella behöriga myndigheten i den deltagande medlemsstat där lokalerna i fråga finns i överensstämmelse med nationell rätt erbjuda nödvändig assistans, inbegripet i de fall som avses i artiklarna 12 och 13 underlättande av ECB:s tillträde till de företagslokaler som tillhör de juridiska personer som avses i artikel 10.1 så att ECB kan utöva tidigare nämnda rättigheter.

Artikel 12

Inspektioner på plats

1. För att utföra de uppgifter som den tilldelas genom denna förordning får ECB, på de övriga villkor som anges i tillämplig unionsrätt och i enlighet med artikel 13, genomföra alla nödvändiga inspektioner på plats i företagslokaler som tillhör de juridiska personer som avses i artikel 10.1 och alla andra företag som omfattas av gruppbaserad tillsyn där ECB är den samordnande tillsynsmyndigheten i enlighet med artikel 4.1 g, förutsatt att den berörda nationella behöriga myndigheten har meddelats i förväg. När inspektionernas korrekta genomförande och effektivitet så kräver får ECB genomföra inspektionen på plats utan förhandsanmälan till dessa juridiska personer.

2. ECB:s tjänstemän och andra personer som ECB bemyndigat att genomföra en inspektion på plats ska ha tillträde till alla företagslokaler och mark som tillhör de juridiska personer som är föremål för ett utredningsbeslut som antagits av ECB och ska ha alla de befogenheter som föreskrivs i artikel 11.1.

3. De personer som avses i artikel 10.1 ska vara föremål för inspektioner på plats baserat på ett beslut av ECB.

4. Under ECB:s överinseende och samordning ska tjänstemän och andra medföljande personer som är bemyndigade eller utsedda av den nationella behöriga myndigheten i den medlemsstat där inspektionen ska genomföras aktivt bistå ECB:s tjänstemän och andra personer som ECB bemyndigat. De ska för detta ändamål ha de befogenheter som anges i punkt 2. Tjänstemän vid den nationella behöriga myndigheten i den berörda deltagande medlemsstaten ska också ha rätt att delta i inspektionerna på plats.

5. Om ECB:s tjänstemän och andra medföljande personer som ECB har bemyndigat eller utsett finner att en person motsätter sig inspektioner som har beslutats enligt denna artikel, ska den nationella behöriga myndigheten i den berörda deltagande medlemsstaten erbjuda nödvändig assistans i enlighet med nationell rätt. I den omfattning det är nödvändigt för inspektionen ska sådan assistans inbegripa förseglning av samtliga företagslokaler, räkenskaper eller allfårshandlingar. Om den berörda nationella behöriga myndigheten saknar denna befogenhet ska den använda sina befogenheter för att begära nödvändig assistans från andra nationella myndigheter.

Artikel 13

Tillstånd från en rättslig myndighet

1. Om en inspektion på plats enligt artikel 12.1 och 12.2 eller den assistans som föreskrivs i artikel 12.5 enligt nationella bestämmelser kräver tillstånd från en rättslig myndighet ska ansökan göras om sådant tillstånd.

2. Vid ansökan om tillstånd enligt punkt 1 i den här artikeln ska den nationella rättsliga myndigheten kontrollera ECB:s besluts äkthet och att de planerade tvångsåtgärderna varken är godtyckliga eller alltför långtgående i förhållande till föremålet för inspektionen. Vid kontrollen av huruvida tvångsåtgärderna är proportionerliga får den nationella rättsliga myndigheten be ECB om närmare förklaringar framför allt om de grunder på vilka ECB misstänker att de akter som avses i artikel 4.3 första stycket har överträtts samt hur allvarlig den misstänkta överträdelsen är och på vilket sätt den person som är föremål för tvångsåtgärderna är inblandad. Den nationella rättsliga myndigheten ska dock inte ompröva behovet av inspektion eller begära att få tillgång till informationen i ECB:s handlingar i ärendet. Prövning av lagenligheten av ECB:s beslut är förbehållen Europeiska unionens domstol.

Avsnitt 2

Särskilda tillsynsbefogenheter

Artikel 14

Tillstånd

1. Ansökan om tillstånd att driva verksamhet i ett kreditinstitut som ska etableras i en deltagande medlemsstat ska lämnas in hos de nationella behöriga myndigheterna i den medlemsstat där kreditinstitutet ska etableras i enlighet med de krav som föreskrivs i tillämplig nationell rätt.

2. Om sökanden uppfyller alla de villkor för tillstånd som föreskrivs i den medlemsstatens tillämpliga nationella rätt ska den nationella behöriga myndigheten, inom den period som föreskrivs i den tillämpliga nationella rätten, utarbeta ett utkast till beslut där det föreslås att ECB beviljar tillståndet. Utkastet till beslut ska delges ECB och den som ansöker om tillstånd. I annat fall ska den nationella behöriga myndigheten avslå ansökan om tillstånd.

3. Utkastet till beslut kommer att anses vara antaget av ECB såvida inte ECB motsätter sig detta inom en period på högst tio arbetsdagar, med möjlighet till förlängning en gång med samma period i vederbörligen motiverade fall. ECB får motsätta sig utkastet till beslut endast om de villkor för tillstånd som anges i tillämplig unionsrätt inte är uppfyllda. Den ska redogöra skriftligt för skälen till detta.

4. Det beslut som fattas i enlighet med punkterna 2 och 3 ska av den nationella behöriga myndigheten meddelas den som ansöker om tillstånd.

5. Med förbehåll för punkt 6 får ECB i de fall som anges i tillämplig unionsrätt på eget initiativ efter samråd med den nationella behöriga myndigheten i den deltagande medlemsstat där kreditinstitutet är etablerat, eller på förslag från en sådan behörig myndighet, återkalla ett tillstånd. Dessa samråd ska framför allt säkerställa att ECB innan beslut om återkallande fattas ger de nationella myndigheterna tillräckligt med tid för att besluta om nödvändiga korrigerande åtgärder, inbegripet eventuella åtgärder för rekonstruktion, och tar dessa i beaktande.

Om den nationella behöriga myndighet som har föreslagit att tillstånd ska ges i enlighet med punkt 1 anser att tillstånd måste återkallas enligt tillämplig nationell rätt, ska den lämna ett förslag om detta till ECB. ECB ska då ta ställning till förslaget om återkallande och i sitt beslut ta full hänsyn till den motivering till återkallandet som läggs fram av den nationella behöriga myndigheten.

6. Så länge de nationella myndigheterna fortfarande har befogenhet att rekonstruera kreditinstitut ska de, i de fall då de anser att ett återkallande av tillståndet skulle påverka det korrekta genomförandet av åtgärder som är nödvändiga för rekonstruktion eller för att upprätthålla finansiell stabilitet, vederbörligen meddela ECB sin invärdning och utförligt redogöra för den inverkan ett återkallande skulle ha. I sådana fall ska ECB under en period om vilken ömsesidigt överenskommit med de nationella myndigheterna avstå från att fullfölja återkallandet. ECB får förlänga den perioden om ECB anser att tillräckliga framsteg har gjorts. Om ECB emellertid i ett motiverat beslut konstaterar att de korrekta åtgärder som krävs för att upprätthålla finansiell stabilitet inte har genomförts av de nationella myndigheterna, ska återkallandet av tillståndet gälla omedelbart.

Artikel 15

Bedömning av förvärv av kvalificerade innehav

1. Utan att det påverkar tillämpningen av de undantag som anges i artikel 4.1 c ska varje meddelande om förvärv av ett kvalificerat innehav i ett kreditinstitut som är etablerat i en deltagande medlemsstat och varje upplysning som avser sådant förvärv anmälas till de behöriga nationella myndigheterna i den medlemsstat där kreditinstitutet är etablerat i enlighet med de krav som anges i tillämplig nationell rätt på grundval av de akter som avses i artikel 4.3 första stycket.

2. Den nationella behöriga myndigheten ska bedöma det föreslagna förvärvet, vidarebefordra meddelandet till ECB tillsammans med ett förslag till beslut om att använda eller inte använda mot förvärvet, på grundval av de kriterier som anges i de akter som avses i artikel 4.3 första stycket, högst tio arbetsdagar före utgången av den tillämpliga bedömningsperiod som anges i tillämplig unionsrätt, och bistå ECB i enlighet med artikel 6.

3. ECB ska fatta beslut om att använda mot förvärvet eller inte på grundval av de bedömningskriterier som anges i tillämplig unionsrätt och i enlighet med det förfarande och de bedömningsperioder som anges däri.

Artikel 16

Tillsynsbefogenheter

1. I syfte att utföra de uppgifter som avses i artikel 4.1 och utan att det påverkar övriga befogenheter som ECB tilldelats ska ECB ha befogenhet enligt punkt 2 i den här artikeln att kräva av varje kreditinstitut, finansiellt holdingföretag eller blandat finansiellt holdingföretag i deltagande medlemsstater att det på ett tidigt stadium ska vidta nödvändiga åtgärder för att ta itu med aktuella problem om någon av följande omständigheter föreligger:

- a) Kreditinstitutet uppfyller inte kraven i de akter som avses i artikel 4.3 första stycket.
- b) ECB har belegg för att kreditinstitutet inom de kommande 12 månaderna sannolikt kommer att bryta mot kraven i de akter som avses i artikel 4.3 första stycket.

c) Det fastställs inom ramen för en tillsyn i enlighet med artikel 4.1 f av att de arrangemang, strategier, processer och mekanismer som tillämpas av kreditinstitutet och den kapitalbas och likviditet som det förfogar över inte säkerställer en sund förvaltning och täckning av dess risker.

2. Vid tillämpningen av artikel 9.1 ska ECB särskilt ha befogenheter att göra följande:

- a) Kräva att institut har en kapitalbas som överstiger de kapitalkrav som anges i de akter som avses i artikel 4.3 första stycket avseende riskobjekt och risker som inte täcks av de tillämpliga unionsakterna.
- b) Kräva förstärkning av styrformer, processer, mekanismer och strategier.
- c) Kräva att institut lägger fram en plan för att återupprätta överensstämmelse med tillsynskraven i enlighet med de akter som avses i artikel 4.3 första stycket och fastställer en tidsfrist för dess genomförande, inbegripet förbättringar av planens omfattning och tidsfrist.
- d) Kräva att institut i samband med kravet på kapitalbas tillämpar en särskild reserveringspolitik eller behandlar tillgångar på särskilt sätt i fråga om kapitalkrav.
- e) Begränsa institutets affärsverksamhet, operationer eller nätverk eller kräva avyttring av verksamheter som innebär överdrivna risker för institutets sundhet.
- f) Kräva reduktion av den inneboende risken i institutets verksamheter, produkter och system.

- g) Kräva att institut begränsa rörlig ersättning i form av en procentandel av nettointäkterna när denna är oförenlig med upprätthållandet av en sund kapitalbas.
- h) Kräva att institut använder nettovinster för att stärka kapitalbasen.
- i) Begränsa eller förbjuda utdelning från institutet till aktieägare, medlemmar eller innehavare av tilläggsprimärkapitalinstrument där förbudet inte innebär en betalningsinställelse från institutets sida.
- j) Älägga extra eller frekventare rapporteringskrav, inklusive rapporter om kapital- och likviditetspositioner.
- k) Älägga särskilda likviditetskrav, inbegripet begränsningar för löptidsbalanser mellan tillgångar och skulder.
- l) Kräva ytterligare redovisning.
- m) När som helst avsätta ledamöter i kreditinstitutens ledningsorgan som inte uppfyller de krav som anges i artikel 4.3 första stycket.

Artikel 17

Värmyndigheters befogenheter och samarbete om gruppbaserad tillsyn

1. Mellan deltagande medlemsstater ska de förfaranden som anges i tillämplig unionsrätt för kreditinstitut som önskar etablera en filial eller utnyttja rätten att tillhandahålla tjänster genom att driva verksamhet inom en annan medlemsstats territorium och därtill hörande befogenheter för hem- och värmedlemsstater gälla endast för att utföra de uppgifter som ECB inte tilldelas genom artikel 4.

2. De bestämmelser i tillämplig unionsrätt som rör samarbetet mellan behöriga myndigheter från olika medlemsstater för att utöva gruppbaserad tillsyn ska inte gälla om ECB är den enda medverkande behöriga myndigheten.

3. Vid fullgörandet av sin uppgift enligt artiklarna 4 och 5 ska ECB se till att det råder en rimlig balans mellan samtliga deltagande medlemsstater i enlighet med artikel 6.8 och ska i sitt förhållande till de icke deltagande medlemsstaterna respektera den jämvikt mellan hem- och värmedlemsstater som fastställs i tillämplig unionsrätt.

Artikel 18

Administrativa sanktioner

1. I de fall kreditinstitut, finansiella holdingföretag eller blandade finansiella holdingföretag uppsåtligt eller av oaksamhet

bryter mot ett krav i, direkt tillämpliga akter i unionsrätten, för vilket det för behöriga myndigheter enligt tillämplig unionsrätt ska ges möjlighet att älägga administrativa sanktionsavgifter, får ECB för att utföra de uppgifter som den tilldelas genom denna förordning älägga administrativa sanktionsavgifter på upp till två gånger beloppet för den vinst som har erhållits eller de förluster som har undvikits genom överträdelsen, i fall där dessa kan fastställas, eller upp till 10 % av den totala årsomsättningen, enligt definitionen i tillämplig unionsrätt, för den juridiska personens närmast föregående räkenskapsår eller sådana övriga sanktionsavgifter som kan föreskrivas i tillämplig unionsrätt.

2. I fall där den juridiska personen är ett dotterföretag till ett moderföretag ska den relevanta totala årsomsättningen som avses i punkt 1 vara den totala årsomsättningen som följer av de konsoliderade räkenskaper för det yttersta moderföretaget under det föregående räkenskapsåret.

3. Sanktionerna ska vara effektiva, proportionerliga och avskräckande. När ECB beslutar huruvida en sanktion ska föreläggas och vilken sanktion som är lämplig ska den agera i enlighet med artikel 9.2.

4. ECB ska tillämpa denna artikel i enlighet med de akter som avses i artikel 4.3 första stycket i den här förordningen, inbegripet i förekommande fall de förfaranden som anges i förordning (EG) nr 2532/98.

5. För de fall som inte omfattas av punkt 1 i den här artikeln får ECB, om det är nödvändigt för att utföra de uppgifter som den tilldelas genom denna förordning, begära att nationella behöriga myndigheter inleder ett förfarande i syfte att vidta åtgärder för att säkerställa att lämpliga sanktioner föreläggs i enlighet med de akter som avses i artikel 4.3 första stycket och eventuell tillämplig nationell lagstiftning som tilldelar särskilda befogenheter som för närvarande inte krävs enligt unionsrätten. De sanktioner som nationella behöriga myndigheter förelägger ska vara effektiva, proportionerliga och avskräckande.

Första stycket i den här punkten ska tillämpas i synnerhet på sanktionsavgifter som ska föreläggas kreditinstitut, finansiella holdingföretag eller blandade finansiella holdingföretag för överträdelse av nationell rätt som införlivar tillämpliga EU-direktiv och på alla administrativa sanktioner eller åtgärder som ska föreläggas förvaltningsstyrelsens ledamöter i ett kreditinstitut, finansiellt holdingföretag eller blandat finansiellt holdingföretag eller andra personer som enligt nationell rätt är ansvariga för en överträdelse som begås av ett kreditinstitut, finansiellt holdingföretag eller blandat finansiellt holdingföretag.

6. ECB ska offentliggöra alla sanktioner enligt punkt 1, oavsett om dessa har överklagats eller inte, i de fall och i överensstämmelse med de villkor som anges i tillämplig unionsrätt.

7. Utan att det påverkar tillämpningen av punkterna 1–6 får ECB för att utföra de uppgifter som den tilldelas genom denna förordning förelägga sanktioner i enlighet med förordning (EG) nr 2532/98 vid överträdelse av ECB:s förordningar eller beslut.

KAPITEL IV

Organisationsprinciper

Artikel 19

Oberoende

1. ECB och de nationella behöriga myndigheterna i sina roller inom den gemensamma tillsynsmekanismen ska agera oberoende när de utför uppgifterna som tilldelas genom denna förordning. Ledamöterna i tillsynsnämnden och styrkommittén ska agera oberoende och objektivt i hela unionens intresse. De ska varken efterfråga eller ta emot instruktioner från unionens institutioner eller organ, regeringen i någon medlemsstat eller något annat offentligt eller privat organ.

2. Unionens institutioner, organ och byråer samt medlemsstaternas regeringar och alla andra organ ska respektera detta oberoende.

3. Efter tillsynsnämndens undersökning av behovet av en uppförandekod får ECB-rådet fastställa och offentliggöra en uppförandekod för personal och ledning inom ECB som arbetar med banktillsyn, särskilt vad gäller intressekonflikter.

Artikel 20

Ansvarskrävande och rapportering

1. ECB ska hållas ansvarigt inför Europaparlamentet och rådet för genomförandet av denna förordning, i enlighet med detta kapitel.

2. ECB ska årligen rapportera till Europaparlamentet, rådet, kommissionen och Eurogruppen om genomförandet av de uppgifter som den tilldelats genom denna förordning, inbegripet uppgifter om den förutsedda utvecklingen vad gäller strukturen och beloppen för de tillsynsavgifter som avses i artikel 30.

3. Ordföranden i ECB:s tillsynsnämnd ska offentligt lägga fram den rapporten för Europaparlamentet och Eurogruppen i närvaro av företrädare för deltagande medlemsstater som inte har euron som valuta.

4. Tillsynsnämndens ordförande får på Eurogruppens begäran höras av Eurogruppen om genomförandet av tillsynsuppgifterna i närvaro av företrädare för deltagande medlemsstater som inte har euron som valuta.

5. På begäran av Europaparlamentet ska ordföranden i ECB:s tillsynsnämnd delta i en utfrågning i Europaparlamentets behöriga utskott om genomförandet av tillsynsuppgifterna.

6. ECB ska muntligen eller skriftligen besvara frågor från Europaparlamentet eller Eurogruppen, i enlighet med dess egna förfaranden, och i närvaro av företrädare för deltagande medlemsstater som inte har euron som valuta.

7. När Europeiska revisionsrätten granskar effektiviteten i ECB:s förvaltning enligt artikel 27.2 i stadgan för ECBS och ECB ska den också beakta de tillsynsuppgifter som ECB tilldelats genom denna förordning.

8. På begäran ska ordföranden i ECB:s tillsynsnämnds hålla konfidentiella muntliga diskussioner bakom stängda dörrar med ordföranden och vice ordförandena i Europaparlamentets ansvariga utskott om tillsynsuppgifterna om sådana diskussioner är nödvändiga för att Europaparlamentet ska kunna utöva sina befogenheter enligt EUF-fördraget. Europaparlamentet och ECB ska ingå ett avtal med närmare bestämmelser om anordnandet av dessa möten så att full konfidentialitet kan säkerställas i enlighet med ECB:s skyldigheter avseende konfidentialitet som en behörig myndighet i enlighet med tillämplig unionsrätt.

9. ECB ska lojalt samarbeta med alla utredningar som görs av Europaparlamentet och som omfattas av bestämmelserna i EUF-fördraget. ECB och Europaparlamentet ska komma överens om lämpliga arrangemang för det praktiska genomförandet av demokratiskt ansvarskrävande och tillsyn av utövandet av de uppgifter som ECB tilldelas genom denna förordning. Sådana arrangemang ska bland annat omfatta tillgång till information, samarbete vid utredningar och förfarande vid valet av ordförande.

Artikel 21

Nationella parlament

1. När ECB lägger fram den rapport som anges i artikel 20.2 ska rapporten samtidigt sändas direkt till de nationella parlamenten i de deltagande medlemsstaterna.

De nationella parlamenten får vända sig till ECB med motiverade synpunkter på denna rapport.

2. De nationella parlamenten i de deltagande medlemsstaterna får i enlighet med sina egna förfaranden begära att ECB skriftligen besvarar synpunkter eller frågor som de framfört till ECB om ECB:s funktioner enligt denna förordning.

3. En deltagande medlemsstats nationella parlament får inbjuda ordföranden i eller en ledamot av tillsynsnämnden att delta i en diskussion som rör tillsynen av kreditinstitut i denna medlemsstat tillsammans med en företrädare för den nationella behöriga myndigheten.

4. Denna förordning påverkar inte de nationella behöriga myndigheternas ansvar inför de nationella parlamenten i enlighet med nationell rätt för utförandet av uppgifter som inte tilldelas ECB genom denna förordning och för utförandet av verksamhet som de utför i enlighet med artikel 6.

Artikel 22

Rättssäkerhet för antagande av tillsynsbeslut

1. Innan ECB fattar ett tillsynsbeslut i enlighet med artikel 4 och avsnitt 2 i kapitel III, ska de personer som är föremål för förarbetet ges möjlighet att höras. ECB ska grunda sina beslut endast på invändningar som de berörda parterna har fått tillfälle att yttra sig över.

Första stycket ska inte vara tillämpligt om skyndsamma åtgärder krävs för att förhindra att det finansiella systemet lider väsentlig skada. ECB får i sådana fall anta ett preliminärt beslut och ska ge de berörda personerna möjlighet att höras snarast möjligt efter det att den har fattat sitt beslut.

2. Berörda personers rätt till försvar ska iakttas fullt ut under förfarandena. De ska ha rätt att få tillgång till ECB:s akt, med förbehåll för andra personers berättigade intresse av att deras affärshemligheter skyddas. Rätten att få tillgång till akten ska inte gälla konfidentiell information.

ECB:s beslut ska innehålla grunderna för beslutet.

Artikel 23

Rapportering av överträdelser

ECB ska se till att det finns ändamålsenliga mekanismer för att rapportera överträdelser av de lagstiftningsakter som anges i artikel 4.3 som kreditinstitut, finansiella holdingföretag, blandade finansiella holdingföretag eller behöriga myndigheter i deltagande medlemsstater gör sig skyldiga till, inbegripet specifika förfaranden för mottagande av rapporter om överträdelser och uppföljningen av dessa. Sådana förfaranden ska vara förenliga med tillämplig unionslagstiftning och säkerställa att följande principer tillämpas: lämpligt skydd för personer som rapporterar överträdelser, skydd av personuppgifter, lämpligt skydd för den anklagade personen.

Artikel 24

Administrativ omprövningsnämnd

1. ECB ska inrätta en administrativ omprövningsnämnd för att genomföra en intern administrativ omprövning av de beslut som fattas av ECB när den utövar de befogenheter som den tilldelas genom denna förordning, när en begäran om omprövning har lämnats in i enlighet med punkt 5. Omfattningen av den interna administrativa omprövningen bör hänföra sig till den processrättsliga och materiella överensstämmelsen av ett sådant beslut med denna förordning.

2. Den administrativa omprövningsnämnden ska bestå av fem välnomerade personer från medlemsstaterna med dokumenterade relevanta kunskaper och yrkeserfarenhet, inbegripet erfarenhet av andra finansiella tjänster. Dessa personer får inte vara anställda vid ECB, behöriga myndigheter eller andra nationella institutioner eller unionsinstitutioner, organ och byråer som deltar i de uppgifter som ECB utför i enlighet med de befogenheter som den tilldelas genom denna förordning. Den administrativa omprövningsnämnden ska ha tillräckliga resurser och tillräcklig sakkunskap för att bedöma ECB:s utövande av sina befogenheter i enlighet med denna förordning. Ledamöterna i den administrativa omprövningsnämnden och två suppleanter ska utses av ECB för en period på fem år, som kan förlängas en gång, efter en offentlig inbjudan till intresseanmälan som offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning*. De får inte vara bundna av några instruktioner.

3. Den administrativa omprövningsnämndens beslut ska fattas med en majoritet bestående av minst tre av dess fem ledamöter.

4. Ledamöterna i den administrativa omprövningsnämnden ska handla oberoende och i allmänhetens intresse. De ska i detta syfte avge en offentlig åtagandeförklaring och en offentlig intresseförklaring som visar att det inte föreligger några direkta eller indirekta intressekonflikter som skulle kunna inverka negativt på deras oberoende.

5. Varje fysisk eller juridisk person får i de fall som avses i punkt 1 begära en omprövning av ett beslut av ECB i enlighet med denna förordning som är riktat till den personen eller som direkt och personligen berör denna person. En begäran om omprövning av ett beslut av ECB-rådet enligt punkt 7 ska inte kunna tas upp.

6. Varje begäran om omprövning ska göras skriftligen och innehålla en motivering och lämnas till ECB inom en månad efter det att beslutet har meddelats den person som begär omprövning eller, om beslutet inte har meddelats på detta sätt, den dag som den berörda personen fick kännedom om beslutet, beroende på omständigheterna.

7. Efter att ha avgjort om begäran kan tas upp till prövning ska den administrativa omprövningsnämnden inom en rimlig tidsfrist med hänsyn till hur brådskande ärendet är och senast två månader efter mottagandet av begäran yttra sig i ärendet och hänskjuta det till tillsynsnämnden för utarbetande av ett nytt utkast till beslut. Tillsynsnämnden ska beakta den administrativa omprövningsnämndens yttrande och utan dröjsmål lägga fram ett nytt utkast till beslut för ECB-rådet. Det nya utkastet till beslut ska upphäva det ursprungliga beslutet, ersätta det med ett beslut med exakt samma innehåll eller ersätta det med ett ändrat beslut. Det nya utkastet till beslut ska anses vara antaget, såvida inte ECB-rådet motsätter sig detta inom en period på högst tio arbetsdagar.

8. En begäran om omprövning enligt punkt 5 ska inte ha suspensiv effekt på beslutet. ECB-rådet får dock, på förslag av den administrativa omprövningsnämnden och om det anser att omständigheterna så kräver, tillfälligt upphäva tillämpningen av det överklagade beslutet.

9. Den administrativa omprövningsnämndens yttrande, tillsynsnämndens nya utkast till beslut och det beslut som antas av ECB-rådet i enlighet med denna artikel ska motiveras och meddelas parterna.

10. ECB ska anta ett beslut som fastställer den administrativa omprövningsnämndens arbetsordning.

11. Denna artikel ska inte påverka rätten att väcka talan vid Europeiska unionens domstol i enlighet med fördragen.

Artikel 25

Separation från den penningpolitiska funktionen

1. ECB ska endast beakta de målsättningar som anges i denna förordning när den utför de uppgifter som den tilldelas genom denna förordning.

2. ECB ska utföra de uppgifter som den tilldelas genom denna förordning utan inverkan på och separat från dess penningpolitiska uppgifter och alla andra uppgifter. De uppgifter som ECB tilldelas genom denna förordning får varken inkräkta på eller styras av dess uppgifter när det gäller penningpolitiken. De uppgifter som ECB tilldelas genom denna förordning får vidare inte inkräkta på dess uppgifter när det gäller ESRB eller andra uppgifter. ECB ska rapportera till Europaparlamentet och till rådet om hur man har följt denna bestämmelse. De uppgifter som tilldelas ECB genom denna förordning får inte påverka den fortlöpande övervakningen av solvensen hos dess penningpolitiska motparter.

Den personal som utför de uppgifter som ECB tilldelas genom denna förordning ska vara organisatoriskt åtskild från och följa separata rapporteringsvägar från den personal som utför andra uppgifter som ECB tilldelas.

3. Vid tillämpningen av punkterna 1 och 2 ska ECB anta och offentliggöra de interna regler som krävs, inbegripet regler om tystnadsplikt och utbyte av information mellan de två verksamhetsområdena.

4. ECB ska se till att ECB-rådet i sin verksamhet tillämpar en fullständig åtskillnad mellan penningpolitiska uppgifter och tillsynsuppgifter. En sådan åtskillnad bör inbegripa helt separata möten och dagordningar.

5. För att säkerställa en åtskillnad mellan penningpolitik och tillsynsuppgifter ska ECB inrätta en medlingspanel. Denna panel ska lösa skiljaktiga meningar som behörliga myndigheter i de berörda deltagande medlemsstaterna framfört avseende en

invändning från ECB-rådet mot ett utkast till beslut från tillsynsnämnden. En ledamot per deltagande medlemsstat ska ingå i panelen och ska utses av respektive medlemsstat bland ledamöterna i ECB-rådet och tillsynsnämnden, och panelen ska besluta med enkel majoritet där varje ledamot har en röst. ECB ska anta och offentliggöra en förordning genom vilken en sådan medlingspanel inrättas och i vilken panelens arbetsordning fastställs.

Artikel 26

Tillsynsnämnd

1. De uppgifter som ECB tilldelas ska planeras och genomföras fullt ut av ett internt organ bestående av ordföranden och vice ordföranden, vilka utsetts i enlighet med punkt 3, och fyra företrädare för ECB, vilka utsetts i enlighet med punkt 5, och en företrädare för den nationella myndighet i varje deltagande medlemsstat som är behörig att utöva tillsyn över kreditinstitut (nedan kallad *tillsynsnämnden*). Samtliga ledamöter i tillsynsnämnden ska agera i hela unionens intresse.

Om den behöriga myndigheten inte är en centralbank får den ledamot i tillsynsnämnden som avses i den här punkten besluta att ta med en företrädare från medlemsstatens centralbank. Vid tillämpning av omröstningsförfarandet enligt punkt 6 ska företrädarna för en viss medlemsstats myndigheter tillsammans betraktas som en ledamot.

2. Utnämningarna till tillsynsnämnden i enlighet med denna förordning ska respektera principerna om jämn könsfördelning, erfarenhet och kvalifikationer.

3. Efter det att tillsynsnämnden tillfrågats ska ECB förelägga Europaparlamentet ett förslag till utnämning av ordförande och vice ordförande för godkännande. Efter godkännandet av detta förslag ska rådet anta ett genomförandebeslut om utnämning av tillsynsnämndens ordförande och vice ordförande. Ordföranden ska utses på grundval av ett öppet urvalsförfarande, om vilket Europaparlamentet och rådet på vederbörligt sätt ska hållas underrättade, bland personer vars auktoritet och yrkeserfarenhet inom banksektorn och den finansiella sektorn är allmänt erkända och som inte är ledamöter i ECB-rådet. Tillsynsnämndens vice ordförande ska utses bland ledamöterna i ECB:s direktion. Rådet ska fatta beslut med kvalificerad majoritet utan att ta hänsyn till röster från ledamöter i rådet som inte är deltagande medlemsstater.

Så snart ordföranden har utsetts, ska denne vara verksam på heltid och får inte innehå någon annan post vid en nationell behörig myndighet. Mandattiden är fem år, och mandatet kan inte förnyas.

4. Om tillsynsnämndens ordförande inte längre uppfyller de krav som ställs för att ta hans eller hon ska kunna utföra sina uppgifter eller har befunnits skyldig till ett allvarligt fel får rådet efter ett förslag från ECB som har godkänts av Europaparlamentet anta ett genomförandebeslut om att skilja ordföranden från hans eller hennes uppdrag. Rådet ska fatta beslut med kvalificerad majoritet utan att ta hänsyn till röster från ledamöter i rådet som inte är deltagande medlemsstater.

Om tillsynsnämndens vice ordförande, i enlighet med stadgan för ECBS och ECB avsatts som ledamot i direktionen, får rådet efter ett förslag från ECB som har godkänts av Europaparlamentet anta ett genomförandebeslut om att skilja vice ordföranden från hans eller hennes uppdrag. Rådet ska fatta beslut med kvalificerad majoritet utan att ta hänsyn till röster från ledamöter i rådet som inte är deltagande medlemsstater.

För detta ändamål får Europaparlamentet eller rådet informera ECB om att de anser att villkoren för att skilja tillsynsnämndens ordförande eller vice ordförande från hans eller hennes uppdrag är uppfyllda, vilket ECB ska besvara.

5. De fyra företrädare för ECB som utses av ECB-rådet får inte utföra uppgifter som har direkt samband med ECB:s penningpolitiska funktion. Alla ECB:s företrädare ska ha rösträtt.

6. Tillsynsnämndens beslut ska fattas med enkel majoritet bland dess ledamöter. Varje ledamot ska ha en röst. Vid lika röstetal ska ordföranden ha utslagsröst.

7. Med avvikelse från punkt 6 i den här artikeln ska tillsynsnämnden fatta beslut om antagande av förordningar i enlighet med artikel 4.3 på grundval av en kvalificerad majoritet bland sina ledamöter, i enlighet med artikel 16.4 i EU-fördraget och artikel 3 i protokoll nr 36 om övergångsbestämmelser för de ledamöter som företräder den deltagande medlemsstatens myndigheter, fogat till EU-fördraget och EUF-fördraget. Var och en av de fyra företrädare för ECB som har utsetts av ECB-rådet ska ha en röst som motsvarar medianrösten för de övriga ledamöterna.

8. Utan att det påverkar artikel 6 ska tillsynsnämnden utföra det förberedande arbetet i fråga om de tillsynsuppgifter som tilldelas ECB och lägga fram fullständiga utkast till beslut för antagande av ECB-rådet i enlighet med ett förfarande som ska fastställas av ECB. Utkasten till beslut ska översändas samtidigt till de berörda medlemsstaternas nationella behöriga myndigheter. Ett utkast till beslut ska anses vara antaget, såvida inte ECB-rådet motsätter sig detta inom en period vars längd ska fastställas genom det ovannämnda förfarandet men som inte får överskrida en period på högst tio arbetsdagar. Om en deltagande medlemsstat som inte har euron som valuta motsätter sig ett utkast till beslut av tillsynsnämnden, ska emellertid det förfarande som anges i artikel 7.8 tillämpas. I krissituationer ska ovannämnda period inte överskrida 48 timmar. Om ECB-rådet invänder mot ett utkast till beslut, ska det skriftligen motivera detta och särskilt framhålla penningpolitiska aspekter. Om ett beslut ändras till följd av en invändning från ECB-rådet, får en deltagande medlemsstat som inte har euron som valuta meddela ECB att den inte samtycker till invändningen och motiveringen till detta, varvid det förfarande som anges i artikel 7.7 ska tillämpas.

9. Ett sekretariat ska biträda tillsynsnämnden i dess verksamhet, inbegripet förberedande av mötena på heltidsbasis.

10. Tillsynsnämnden, som ska rösta i enlighet med den regel som fastställs i punkt 6 ska inrätta en styrkommitté bestående av sina ledamöter med en mer begränsad sammansättning som stöd för sin verksamhet, bland annat för att förbereda möten.

Tillsynsnämndens styrkommitté ska inte ha någon befogenhet att fatta beslut. Styrkommittén ska som ordförande ha tillsynsnämndens ordförande eller, vid ett enskilt tillfälle i ordförandens frånvaro, tillsynsnämndens vice ordförande. Styrkommitténs sammansättning ska garantera en rättvis balans och rotation mellan de nationella behöriga myndigheterna. Den får bestå av högst tio ledamöter, inbegripet ordföranden, vice ordföranden och ytterligare en företrädare för ECB. Styrkommittén ska utföra sina förberedande uppgifter i hela unionens intresse och ska samarbeta med tillsynsnämnden under fullständig öppenhet.

11. En företrädare för kommissionen får på inbjudan delta som observatör i tillsynsnämndens möten. Observatörer ska inte ha tillgång till konfidentiell information om enskilda institut.

12. ECB-rådet ska anta interna regler där dess förhållande till tillsynsnämnden fastställs i detalj. Tillsynsnämnden ska också anta sin arbetsordning genom att rösta i enlighet med den regel som fastställs i punkt 6. Båda dessa regeluppsättningar ska offentliggöras. Tillsynsnämndens arbetsordning ska garantera lika behandling av alla deltagande medlemsstater.

Artikel 27

Tystnadsplikt och informationsutbyte

1. Ledamöter i tillsynsnämnden, ECB-personal och utstationerad personal från deltagande medlemsstater som utövar tillsyn ska även sedan deras uppdrag har upphört vara förpliktade att iakttä kraven på tystnadsplikt enligt artikel 37 i stadgan för ECBS och ECB och enligt tillämpliga unionsrättsakter.

ECB ska se till att personer som tillhandahåller någon tjänst som rör fullgörande av tillsynsuppgifter, vare sig det är direkt eller indirekt, varaktigt eller vid enskilda tillfällen, är förpliktade att iakttä motsvarande krav på tystnadsplikt.

2. För att utföra de uppgifter som ECB tilldelas genom denna förordning ska ECB ha rätt att inom de gränser och på de villkor som anges i tillämplig unionsrätt utbyta information med nationella myndigheter eller unionens myndigheter och organ i de fall som det enligt tillämplig unionsrätt är tillåtet för nationella behöriga myndigheter att lämna ut information till sådana enheter eller då medlemsstaterna får föreskriva att information får lämnas ut enligt tillämplig unionsrätt.

29.10.2013

SV

Europeiska unionens officiella tidning

L 287/87

Artikel 28

Resurser

ECB ska ha ansvar för att avsätta de finansiella och personella resurser som krävs för att utföra de uppgifter som den tilldelas genom denna förordning.

Artikel 29

Budget och årsredovisning

1. ECB:s utgifter för att utföra de uppgifter som den tilldelas genom denna förordning ska vara möjliga att identifiera separat i ECB:s budget.

2. ECB ska i den rapport som avses i artikel 20 i detalj redogöra för budgeten för sina tillsynsuppgifter. Den årsredovisning för ECB som upprättas och offentliggörs i enlighet med artikel 26.2 i stadgan för ECBS och ECB ska inbegripa de inäkter och utgifter som hör samman med tillsynsuppgifterna.

3. I enlighet med artikel 27.1 i stadgan för ECBS och ECB ska årsredovisningen för tillsynsavsnittet underställas revision.

Artikel 30

Tillsynsavgifter

1. ECB ska ta ut en årlig tillsynsavgift av kreditinstitut som har etablerats i de deltagande medlemsstaterna och filialer som etablerats i en deltagande medlemsstat av ett kreditinstitut etablerat i en icke-deltagande medlemsstat. Avgifterna ska täcka de utgifter ECB ådrar sig i samband med de uppgifter den tilldelats enligt artiklarna 4 och 6 i denna förordning. Dessa avgifter ska inte överstiga de utgifter som hör samman med dessa uppgifter.

2. Storleken på den avgift som tas ut från ett kreditinstitut eller en filial ska beräknas i enlighet med de förfaranden som fastställts, och på förhand offentliggjorts av ECB.

Innan dessa förfaranden fastställs ska ECB genomföra offentliga samråd och analysera de möjliga kostnaderna och fördelarna samt offentliggöra resultatet av båda.

3. Avgifterna ska beräknas på högsta konsolideringsnivå i de deltagande medlemsstaterna, och ska grundas på objektiva kriterier som hör samman med det berörda kreditinstitutets betydelse och riskprofil, inbegripet dess riskvägda tillgångar.

Grunden för beräkningen av den årliga tillsynsavgiften för ett visst kalenderår ska vara utgifterna i samband med tillsynen av kreditinstitut och filialer under det året. ECB får begära förskottsbetalning av den årliga tillsynsavgiften som ska grundas på en rimlig uppskattning. ECB ska kontakta den nationella

behöriga myndigheten innan beslut fattas om den slutliga avgiftsnivån för att garantera att tillsynen är kostnadseffektiv och rimlig för alla berörda kreditinstitut och filialer. ECB ska meddela kreditinstitutet och filialerna grunden för beräkningen av den årliga tillsynsavgiften.

4. ECB ska rapportera i enlighet med artikel 20.

5. Denna artikel ska inte påverka de nationella behöriga myndigheternas rätt att ta ut avgifter i enlighet med nationell rätt och, i den mån tillsynsuppgifter inte har tilldelats ECB eller vad beträffar kostnaderna för att samarbeta med och biträda ECB och handla enligt dess instruktioner, i enlighet med tillämplig unionsrätt, om inte annat följer av arrangemangen för tillämpningen av denna förordning, inbegripet artiklarna 6 och 12.

Artikel 31

Personal och utbyte av personal

1. ECB ska tillsammans med samtliga nationella behöriga myndigheter fastställa arrangemang för att säkerställa lämpligt utbyte och utstationering av personal med och mellan nationella behöriga myndigheter.

2. ECB får i förekommande fall kräva att nationella behöriga myndigheters tillsynsgrupper som vidtar tillsynsåtgärder mot ett kreditinstitut, finansiellt holdingföretag eller blandat finansiellt holdingföretag med säte i en deltagande medlemsstat enligt denna förordning även låter personal från andra deltagande medlemsstaters nationella behöriga myndigheter medverka.

3. ECB ska bygga upp och upprätthålla heltäckande och formella förfaranden, inbegripet etiska förfaranden och proportionerliga perioder, för att i förväg bedöma och förebygga eventuella intressekonflikter som kan uppstå när ledamöter i tillsynsnämnden och ECB-anställda som arbetar med tillsynsverksamhet inom två år efter att ha lämnat sin tjänst tar annan anställning och ska föreskriva lämpliga bestämmelser om offentliggörande med förbehåll för tillämpliga regler om uppgiftsskydd.

Dessa förfaranden ska inte påverka tillämpningen av strängare nationella regler. För de ledamöter i tillsynsnämnden som är företrädare för nationella behöriga myndigheter ska dessa förfaranden fastställas och genomföras i samarbete med de nationella behöriga myndigheterna, utan att detta påverkar tillämplig nationell rätt.

För de ECB-anställda som har arbetat med tillsynsverksamhet ska dessa förfaranden avgöra vilka kategorier av tjänster en sådan bedömning gäller och vilka perioder som står i proportion till dessa anställdas uppgifter inom tillsynsverksamheten under deras anställning vid ECB.

4. I de förfaranden som avses i punkt 3 ska det föreskrivas att ECB ska bedöma huruvida det finns invändningar mot att ledamöter i tillsynsnämnden efter att ha lämnat tjänsten utöver avlönad yrkesverksamhet vid institut i den privata sektorn för vilka ECB har tillsynsansvar.

De förfaranden som avses i punkt 3 ska i allmänhet vara tillämpliga i två år efter det att ledamöterna i tillsynsnämnden har lämnat tjänsten och får justeras på grundval av en vederbörlig motivering som står i proportion till uppgifterna under denna mandatperiod och hur länge denna tjänst innehades.

5. ECB:s årsrapport i enlighet med artikel 20 ska innehålla detaljerade uppgifter, inbegripet statistiska uppgifter, om tillämpningen av de förfaranden som avses i punkterna 3 och 4 i den här artikeln.

KAPITEL V

Allmänna bestämmelser och slutbestämmelser

Artikel 32

Översyn

Senast den 31 december 2015 och därefter vart tredje år ska kommissionen offentliggöra en rapport om tillämpningen av denna förordning, med särskild tonvikt på övervakningen av vilka potentiella effekter denna kan ha på den inre marknadens förmåga att fungera väl. Rapporten ska innehålla en utvärdering av bland annat följande:

- a) Hur den gemensamma tillsynsmekanismen fungerar inom det europeiska systemet för finansiell tillsyn och vilka effekter ECB:s tillsynsverksamhet får på unionens intressen som helhet och på samstämmigheten och integriteten inom den inre marknaden för finansiella tjänster, inbegripet dess eventuella inverkan på de nationella banksystemens strukturer inom EU, liksom när det gäller hur effektiva arrangemangen för samarbete och informationsdelning mellan den gemensamma tillsynsmekanismen och de behöriga myndigheterna i icke-deltagande medlemsstater är.
- b) Uppgiftsfördelningen mellan ECB och de nationella behöriga myndigheterna inom den gemensamma tillsynsmekanismen, effektiviteten i de praktiska organisationsförfaranden som ECB antagit samt den gemensamma tillsynsmekanismens inverkan på de återstående tillsynskollegiernas funktion.
- c) Effektiviteten i ECB:s tillsynsbefogenheter och befogenheter att förelägga sanktioner och lämpligheten i att tilldela ECB ytterligare befogenheter att förelägga sanktioner, inbegripet i förhållande till andra personer än kreditinstitut, finansiella holdingföretag och blandade finansiella holdingföretag.
- d) Lämpligheten i de former som anges för uppgifter och verktyg för makrotillsyn i artikel 5 samt för beviljande och återkallande av tillstånd i artikel 14.

- e) Hur effektiva arrangemangen för oberoende och ansvarsutkrävande är.
- f) Samverkan mellan ECB och EBA.
- g) Hur lämpliga styrformerna är, inbegripet tillsynsnämndens sammansättning och omröstningsförfaranden och dess förhållande till ECB-rådet, samt samarbetet i tillsynsnämnden mellan medlemsstater som har euron som valuta och andra deltagande medlemsstater i den gemensamma tillsynsmekanismen.
- h) Samverkan mellan ECB och de nationella behöriga myndigheterna i icke-deltagande medlemsstater och effekterna av den gemensamma tillsynsmekanismen på dessa medlemsstater.
- i) Effektiviteten i mekanismen för invändningar mot ECB:s beslut.
- j) Den gemensamma tillsynsmekanismens kostnadseffektivitet.
- k) Eventuella konsekvenser av tillämpningen av artikel 7.6, 7.7 och 7.8 på den gemensamma tillsynsmekanismens funktionsätt och integritet.
- l) Ändamålsenligheten av åtskillnaden mellan tillsynsfunktioner och penningpolitiska funktioner inom ECB samt av att separera de finansiella resurserna för tillsynsuppgifterna från ECB:s budget, med beaktande av eventuella ändringar av tillämpliga rättsliga bestämmelser, inbegripet på primärrättslig nivå.
- m) De statsfinansiella effekter som tillsynsbeslut som fattas av den gemensamma tillsynsmekanismen får på deltagande medlemsstater och effekten av utvecklingen när det gäller arrangemang för rekonstruktions- och avvecklingsfinansiering.
- n) Möjligheterna att vidareutveckla den gemensamma tillsynsmekanismen, med beaktande av eventuella ändringar av tillämpliga rättsliga bestämmelser, inbegripet på primärrättslig nivå, och med beaktande av om huruvida motiven till de institutionella bestämmelserna i denna förordning längre föreligger, inbegripet möjligheten att fullt ut harmonisera rättigheter och skyldigheter för medlemsstater som har euron som valuta och för andra deltagande medlemsstater.

Rapporten ska överlämnas till Europaparlamentet och rådet. Kommissionen ska, när så är lämpligt, lägga fram åtföljande förslag.

Artikel 33

Övergångsbestämmelser

1. Före den 4 maj 2014 ska ECB offentliggöra den ram som avses i artikel 6.7.

29.10.2013

SV

Europeiska unionens officiella tidning

L 287/89

2. ECB ska börja utföra de uppgifter som den tilldelas genom denna förordning den 4 november 2014, om inte annat följer av de tillämpningsarrangemang och -åtgärder som föreskrivs i denna punkt.

Efter den 3 november 2013 ska ECB genom förordningar och beslut offentliggöra de närmare operativa arrangemangen för genomförandet av de uppgifter som den tilldelas genom denna förordning.

Från och med den 3 november 2013 ska ECB sända en kvartalsrapport till Europaparlamentet, rådet och kommissionen om framstegen med det praktiska genomförandet av denna förordning.

Om det på grundval av rapporterna som avses i tredje stycket i den här punkten och efter diskussioner om rapporterna i Europaparlamentet och rådet visar sig att ECB inte kommer att vara redo att åta sig alla sina uppgifter den 4 november 2014 får ECB anta ett beslut om fastställande av ett datum som infaller senare än den tidpunkt som avses i första stycket i den här artikeln för att säkerställa kontinuitet under övergången från nationell tillsyn till den gemensamma tillsynsmekanismen, på grundval av personaltillgången, inrättande av lämpliga rapportförfaranden och arrangemang för samarbete med de nationella behöriga myndigheterna enligt artikel 6.

3. Utan hinder av punkt 2 och utan att det påverkar utövandet av den utredningsbefogenhet som ECB tilldelas enligt denna förordning får ECB från och med 3 november 2013 börja utföra andra uppgifter som den tilldelas genom denna förordning än antagandet av tillsynsbeslut med avseende på varje kreditinstitut, finansiellt holdingföretag eller blandat finansiellt holdingföretag efter ett beslut som riktar sig till de berörda enheterna och de berörda behöriga myndigheterna.

Trots vad som sägs i punkt 2 får ECB, om ESM med enhällighet begär att ECB ska överta den direkta tillsynen över ett kreditinstitut, ett finansiellt holdingföretag eller ett blandat finansiellt

holdingföretag som en förutsättning för dess omedelbara rekapitalisering omedelbart börja utföra de uppgifter som den tilldelas genom denna förordning med avseende på ifrågasvarande kreditinstitut, finansiella holdingföretag eller blandade finansiella holdingföretag efter ett beslut som riktar sig till de berörda enheterna och de berörda behöriga myndigheterna.

4. Från och med den 3 november 2013, i syfte att påbörja sina uppgifter, kräva att de nationella behöriga myndigheter och de personer som avses i artikel 10.1 tillhandahåller all den information som krävs för att ECB ska kunna utföra en samlad bedömning, inbegripet en bedömning av balansräkningen, av den deltagande medlemsstatens kreditinstitut. ECB ska åtminstone utföra en sådan bedömning när det gäller de kreditinstitut som inte omfattas av artikel 6.4. Kreditinstitutet och den behöriga myndigheten ska tillhandahålla den begärda informationen.

5. Kreditinstitut som har tillstånd av deltagande medlemsstater den 3 november 2013 eller i tillämpliga fall senast det datum som avses i punkterna 2 och 3 i den här artikeln ska anses ha tillstånd i enlighet med artikel 14 och får fortsätta bedriva sin verksamhet. Nationella behöriga myndigheter ska före tillämpningsdagen för denna förordning eller i tillämpliga fall före de datum som avses i punkterna 2 och 3 i den här artikeln meddela ECB dessa kreditinstituts identitet och lämna en rapport med en redogörelse för de berörda institutens tillsynshistorik och riskprofil samt all annan information som ECB begär. Informationen ska lämnas i det format som ECB begär.

6. Utan hinder av artikel 26.7 ska, fram till den 31 december 2015, omröstning med kvalificerad majoritet och omröstning med enkel majoritet tillämpas tillsammans för antagandet av de förordningar som anges i artikel 4.3.

Artikel 34

Kraftträdande

Denna förordning träder i kraft den femte dagen efter det att den har offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning*.

Denna förordning är till alla delar bindande och direkt tillämplig i alla medlemsstater.

Utfärdad i Luxemburg den 15 oktober 2013.

På rådets vägnar
R. ŠADŽIUS
Ordförande

I

(Lagstiftningsakter)

FÖRORDNINGAR

EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING (EU) nr 806/2014

av den 15 juli 2014

om fastställande av enhetliga regler och ett enhetligt förfarande för resolution av kreditinstitut och vissa värdepappersföretag inom ramen för en gemensam resolutionsmekanism och en gemensam resolutionsfond och om ändring av förordning (EU) nr 1093/2010

EUROPAPARLAMENTET OCH EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DENNA FÖRORDNING

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artikel 114,

med beaktande av Europeiska kommissionens förslag,

efter översändande av utkastet till lagstiftningsakt till de nationella parlamenten,

med beaktande av Europeiska centralbankens yttrande ⁽¹⁾,med beaktande av Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs yttrande ⁽²⁾,i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet ⁽³⁾, och

av följande skäl:

- (1) Under de senaste årtiondena har unionen gjort framsteg i arbete med att inrätta en inre marknad för banktjänster. En mer integrerad inre marknad för banktjänster är av central betydelse för att främja den ekonomiska tillväxten i unionen och säkra tillräcklig finansiering av realekonomin. Emellertid har den finansiella och ekonomiska krisen visat att den inre marknadens funktion här är hotad och att risken för finansiell fragmentering ökar. Detta är ett verkligt bekymmer på en inre marknad där banker bör kunna utföra betydande gränsöverskridande verksamhet. Interbankmarknaderna har blivit mindre likvida och gränsöverskridande bankverksamhet minskar på grund av fruktan för spridningseffekter, brist på förtroende för andra nationella banksystem och för medlemsstaternas möjligheter att stödja banker.
- (2) Skillnader mellan nationella resolutionsförfaranden i olika medlemsstater och administrativa rutiner och avsaknaden av ett enhetligt beslutsfattande för resolution i bankunionen, bidrar till den bristen på förtroende och instabiliteten på marknaden, eftersom de inte skapar förutsägbarhet om de möjliga följderna när en bank fallerar.
- (3) Särskilt de olika incitamenten och den skiljaktiga praxisen i medlemsstaterna vid behandlingen av fordringsägarna till banker i resolution och vid utsättning med skattebetalarnas pengar av fallerande banker inverkar på den upplevda kreditrisken, den sunda finansiella ställningen och solvensen i deras bankers fall och skapar därmed ojämliga villkor. Detta undergräver allmänhetens förtroende för banksektorn och stör etableringsfriheten och det fria tillhandahållandet av tjänster på den inre marknaden, eftersom finansieringskostnaderna skulle vara lägre utan sådan skiljaktig praxis i medlemsstaterna.

⁽¹⁾ EUT C 109, 11.4.2014, s. 2.⁽²⁾ EUT C 67, 6.3.2014, s. 58.⁽³⁾ Europaparlamentets ståndpunkt av den 15 april 2014 (ännu ej offentliggjord i EUT) och rådets beslut av den 14 juli 2014.

- (4) Skillnader mellan nationella resolutionsregler i olika medlemsstater, inklusive motsvarande administrativa förfaranden, kan göra att banker och kunder får högre lånekostnader bara på grund av etableringsställe och inte på grund av sin faktiska kreditvärdighet. Dessutom kan bankkunder i vissa medlemsstater få högre låneräntor än bankkunder i andra medlemsstater oberoende av sin egen kreditvärdighet.
- (5) Europeiska rådet av den 18 oktober 2012 drog slutsatsen att den "ekonomiska och monetära unionen måste stärkas för att trygga såväl ekonomisk och social välfärd som stabilitet och fortsatt välbefinnande, med tanke på de fundamentala utmaningar som den står inför" och "att processen mot en fördjupad ekonomisk och monetär union bör bygga på unionens institutionella och rättsliga ramar och präglas av öppenhet och insyn gentemot medlemsstater som inte har euron som valuta och av respekt för den inre marknadens integritet". I det syftet inrättas en bankunion som bygger på ett omfattande och detaljerat gemensamt regelverk för finansiella tjänster för hela den inre marknaden. Processen i riktning mot inrättandet av en bankunion präglas av öppenhet och transparens gentemot icke-deltagande medlemsstater och av respekt för den inre marknadens integritet.
- (6) I sin resolution av den 7 juli 2010 med rekommendationer till kommissionen om gränsöverskridande krishantering inom banksektorn begärde Europaparlamentet att kommissionen "utifrån artiklarna 50 och 114 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, lägger fram ett eller flera förslag till lagstiftning eller förslag till en EU-ram för krishantering, en EU-fond för finansiell stabilitet och en enhet för resolution" och i sin resolution av den 20 november 2012 med rekommendationer till kommissionen om rapporten från ordförandena för Europeiska rådet, Europeiska kommissionen, Europeiska centralbanken och Eurogruppen med titeln *Mot en verklig ekonomisk och monetär union* förklarade parlamentet att "för att EMU ska fungera smidigt måste den negativa återkopplingen mellan statspapper, banker och realekonomin brytas" och betonade att "det finns ett akut behov av kompletterande och långtgående åtgärder för att lösa krisen i banksektorn" och av "att förverkliga en fullt ut fungerande europeisk bankunion" samtidigt som "ett fortsatt korrekt funktionssätt för den inre marknaden för finansiella tjänster och den fria rörligheten för kapital" säkerställs.
- (7) Som ett första steg mot en bankunion bör den gemensamma tillsynsmekanismen, inrättad genom förordning (EU) nr 1024/2013⁽¹⁾, säkerställa att unionens politik i fråga om tillsyn över kreditinstitut genomförs på ett enhetligt och effektivt sätt, att det enhetliga regelverket för finansiella tjänster tillämpas på samma sätt med avseende på kreditinstitut i medlemsstater inom euroområdet och i medlemsstater utanför euroområdet som beslutat att delta i den gemensamma tillsynsmekanismen (nedan kallade *de deltagande medlemsstaterna*) och att de kreditinstituten omfattas av tillsyn av högsta kvalitet.
- (8) Effektivare resolutionsmekanismer är ett viktigt instrument för att undvika skador som tidigare uppstått till följd av bankers fallissemang.
- (9) Den inre marknaden kommer att förbli splittrad, så länge resolutionsreglerna samt praxis och metoder för bördefördelning förblir nationella och så länge medel för att finansiera resolution samlas in och används på nationell nivå. Dessutom har de nationella tillsynsorganen starka incitament att minimera bankkrisers potentiella effekter på deras nationella ekonomier genom att vidta ensidiga åtgärder för att kontrollera banktransaktioner, exempelvis begränsningar av koncernintern överföring och utlåning, eller införande av högre likviditets- och kapitalkrav på dotterföretag inom deras jurisdiktioner som eventuellt fallerar. Detta begränsar bankernas gränsöverskridande verksamhet och hindrar därmed utövandet av de grundläggande friheterna och snedvrider konkurrensen på den inre marknaden. Möjliga tvister mellan hem- och värdmedlemsstater hanteras visserligen inom ramen för den gemensamma tillsynsmekanismen och Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/59/EU⁽²⁾, men kan ändå minska effektiviteten i gränsöverskridande resolutionsprocesser.

⁽¹⁾ Rådets förordning (EU) nr 1024/2013 av den 15 oktober 2013 om tilldelning av särskilda uppgifter till Europeiska centralbanken i fråga om politiken för tillsyn över kreditinstitut (EUT L 287, 29.10.2013, s. 63).

⁽²⁾ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/59/EU av den 15 maj 2014 om inrättande av en ram för återhämtning och resolution av kreditinstitut och värdepappersföretag och om ändring av rådets direktiv 82/891/EEG och Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/24/EG, 2002/47/EG, 2004/25/EG, 2005/56/EG, 2007/36/EG, 2011/35/EU, 2012/30/EU och 2013/36/EU samt Europaparlamentets och rådets förordningar (EU) nr 1093/2010 och (EU) nr 648/2012 (EUT L 173, 12.6.2014, s. 190).

- (10) För att lösa de frågorna har det blivit nödvändigt att intensifiera integrationen av resolutionsramarna för kreditinstitut och värdepappersföretag (nedan kallade *institut*) i syfte att stärka unionen, återställa den finansiella stabiliteten och lägga grunden för ekonomisk återhämtning. Direktiv 2014/59/EU är ett betydande framsteg i arbetet med att harmonisera resolutionsregler för banker i hela unionen och föreskriver samarbete mellan resolutionsmyndigheter vid hanteringen av gränsoverskridande bankers fallissemang. Det direktivet fastställer dock harmoniserade minimiregler och leder inte till centraliserat beslutsfattande när det gäller resolution. Det föreskriver i huvudsak gemensamma resolutionsverktyg och resolutionsbefogenheter för medlemsstaternas nationella myndigheter, men ger dock viss frihet att tillämpa verktygen och använda nationella finansieringsarrangemang till stöd för resolutionsförfaranden. Detta säkerställer att myndigheterna har verktyg för att kunna ingripa tillräckligt tidigt och snabbt i ett institut som är osunt eller fallerar, så att kontinuiteten i institutets kritiska finansiella och ekonomiska funktioner kan säkerställas samtidigt som följderna av ett instituts fallissemang på det ekonomiska och finansiella systemet minimeras.

I direktiv 2014/59/EU förhindras inte medlemsstaterna helt från att vidta separata och potentiellt motstridiga beslut om resolution av gränsoverskridande koncerner, vilket kan påverka de totala resolutionskostnaderna, även om det ger föreskrivande befogenheter och medlingsbefogenheter till den europeiska tillsynsmyndigheten (Europeiska bankmyndigheten) (EBA), som inrättades genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1093/2010⁽¹⁾. Eftersom det dessutom föreskriver om nationella finansieringsarrangemang, minskar det inte tillräckligt bankernas beroende av stöd via nationella budgetar och hindrar inte helt och hållet medlemsstaters skiljaktiga sätt att använda finansieringsarrangemangen.

- (11) För deltagande medlemsstater inrättas en centraliserad resolutionsbefogenhet som anförtros den gemensamma resolutionsnämnden (nedan kallad *nämnden*) som inrättas i enlighet med den här förordningen och de nationella resolutionsmyndigheterna inom ramen för den gemensamma resolutionsmekanismen. Det införandet är en integrerad del av den harmoniseringsprocess när det gäller resolution som genomförs enligt direktiv 2014/59/EU och de enhetliga resolutionsregler som fastställs i denna förordning. Tillämpningen av resolutionsordningen i de deltagande medlemsstaterna kommer att bli mer enhetlig till följd av att den ges till en central instans såsom den gemensamma resolutionsmekanismen. Den gemensamma resolutionsmekanismen är dessutom sammanflätad med den harmoniseringsprocess för tillsyn som förverkligats genom inrättandet av EBA, det gemensamma regelverket för tillsyn (Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 575/2013⁽²⁾) och Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/36/EU⁽³⁾) och, i de deltagande medlemsstaterna, inrättandet av den gemensamma tillsynsmekanismen till vilken tillämpningen av unionens tillsynsregler anförtros. Tillsyn och resolution är två kompletterande aspekter i inrättandet av den inre marknaden för finansiella tjänster, vilkas tillämpning på samma nivå kan ses som avhängiga av varandra.
- (12) För förverkligandet av den inre marknaden för finansiella tjänster är det av grundläggande betydelse att säkerställa effektiva resolutionsbeslut om fallerande banker inom unionen, bland annat om användningen av medel på unionsnivå. På den inre marknaden kan bankers fallissemangi en medlemsstat påverka finansmarknadernas stabilitet i unionen i sin helhet. Säkerställande av effektiva och enhetliga resolutionsregler och likvärdiga villkor för finansiering av resolutionen i alla medlemsstater ligger inte bara i de medlemsstaters intresse där bankerna verkar, utan också i alla medlemsstaters allmänna intresse som ett medel att garantera likvärdiga konkurrensvillkor och få unionens inre marknad att fungera bättre. Banksystem på den inre marknaden är nära sammankopplade, bankkoncerner är internationella och bankerna har en stor andel utländska tillgångar. Utan en gemensam resolutionsmekanism får bankkriser i de medlemsstater som deltar i den gemensamma tillsynsmekanismen en större negativ systemeffekt även i icke-deltagande medlemsstater. Inrättandet av den gemensamma resolutionsmekanismen kommer säkerställa neutralitet när det gäller hanteringen av fallerade banker och kommer därmed att öka bankernas stabilitet i de deltagande medlemsstaterna och förhindra krisers spridningseffekter i icke-deltagande medlemsstater. Detta kommer således att underlätta den inre marknads funktion i sin helhet. Mekanismerna för

⁽¹⁾ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1093/2010 av den 24 november 2010 om inrättande av en europeisk tillsynsmyndighet (Europeiska bankmyndigheten), om ändring av beslut nr 716/2009/EG och om upphävande av kommissionens beslut 2009/78/EG (EUT L 331, 15.12.2010, s. 12).

⁽²⁾ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 575/2013 av den 26 juni 2013 om tillsynskrav för kreditinstitut och värdepappersföretag och om ändring av förordning (EU) nr 648/2012 (EUT L 176, 27.6.2013, s. 1).

⁽³⁾ Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/36/EU av den 26 juni 2013 om behörighet att utöva verksamhet i kreditinstitut och om tillsyn av kreditinstitut och värdepappersföretag, om ändring av direktiv 2002/87/EG och om upphävande av direktiv 2006/48/EG och 2006/49/EG (EUT L 176, 27.6.2013, s. 338).

samarbete avseende institut som är etablerade i både deltagande och icke-deltagande medlemsstater bör vara klara, och ingen medlemsstat eller grupp av medlemsstater bör diskrimineras, varken direkt eller indirekt, som en plats för finansiella tjänster.

- (13) För att återskapa förtroende och trovärdighet i banksektorn genomför Europeiska centralbanken (ECB) för närvarande en omfattande bedömning av balansräkningen för av alla banker som står under direkt tillsyn. En sådan bedömning bör försäkra alla intressenter att banker som går in i den gemensamma tillsynsmekanismen, och därför omfattas av den gemensamma resolutions mekanismen, i grunden är sunda och tillförlitliga.
- (14) Till följd av inrättandet av den gemensamma tillsynsmekanismen genom förordning (EU) nr 1024/2013, enligt vilken banker i de deltagande medlemsstaterna endera står under central tillsyn från ECB eller från nationella behöriga myndigheter inom ramen för den gemensamma tillsynsmekanismen, finns det en bristande överensstämmelse mellan unionens tillsyn över sådana banker och behandlingen av de bankerna vid nationella resolutionsförfaranden enligt direktiv 2014/59/EU, vilket kommer att lösas genom inrättandet av den gemensamma resolutionsmekanismen.
- (15) Denna förordning tillämpas endast på banker vars hemtillsynsmyndighet är ECB eller den nationella behöriga myndigheten i medlemsstater vars valuta är euron eller i medlemsstater vars valuta inte är euron som har inlett ett nära samarbete i enlighet med artikel 7 i förordning (EU) nr 1024/2013. Tillämpningsområdet för denna förordning är kopplat till tillämpningsområdet för förordning (EU) nr 1024/2013. Med tanke på att de tillsynsuppgifter som ges till den gemensamma tillsynsmekanismen och resolutionsåtgärder så väsentligt är sammanflätade är inrättandet av ett centraliserat tillsynssystem enligt artikel 127.6 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) fundamentalt betydelsefullt för harmoniseringsprocessen av resolution i deltagande medlemsstater. Att vara underkastad tillsyn av den gemensamma tillsynsmekanismen innebär ett särskilt kännetecken som placerar de enheter som faller inom tillämpningsområdet för förordning (EU) nr 1024/2013 i en objektiv och utpräglad särställning i resolutions sammanhang. För att främja en korrekt och stabilt fungerande inre marknad är det nödvändigt att verka för att skapa en gemensam resolutionsmekanism för alla medlemsstater som deltar i den gemensamma tillsynsmekanismen.
- (16) Banker i medlemsstater som står kvar utanför den gemensamma tillsynsmekanismen omfattas av arrangemang för tillsyn, resolution och finansiella skyddsspärrar som är anpassade till varandra på nationell nivå, banker i medlemsstater som deltar i den gemensamma tillsynsmekanismen omfattas av unionsarrangemang för tillsyn och nationella arrangemang för resolution och finansiella skyddsspärrar. Eftersom tillsyn och resolution är på två olika nivåer inom den gemensamma tillsynsmekanismen, skulle ingripande i och resolution av banker i de medlemsstater som deltar i den mekanismen inte ske lika snabbt, konsekvent och effektivt som för banker i de medlemsstater som står utanför den. För att säkra lika villkor är det därför viktigt med en centraliserad resolutionsmekanism för alla banker med verksamhet i de medlemsstater som deltar i den gemensamma tillsynsmekanismen.
- (17) Så länge som tillsynen i en medlemsstat förblir utanför den gemensamma tillsynsmekanismen, bör den medlemsstaten förbli ansvarig för de finansiella konsekvenserna av att en bank fallerar. Den gemensamma resolutionsmekanismen bör därför bara omfatta banker och finansiella institut som är etablerade i medlemsstater som deltar i den gemensamma tillsynsmekanismen och omfattas av tillsyn från ECB och de nationella myndigheterna inom ramen för den gemensamma tillsynsmekanismen. Banker i de medlemsstater som inte deltar i den gemensamma tillsynsmekanismen bör inte omfattas av den gemensamma resolutionsmekanismen. Det skulle skapa fel incitament om sådana medlemsstater omfattades av den. I synnerhet kan tillsynsmyndigheterna i de medlemsstaterna bli mera överseende mot bankerna inom sina jurisdiktioner, eftersom de inte behöver bära den totala finansiella risken för dessas fallissemang. För att säkerställa överensstämmelse med den gemensamma tillsynsmekanismen, bör den gemensamma resolutionsmekanismen tillämpas på de medlemsstater som deltar i den gemensamma tillsynsmekanismen. Medlemsstater som ansluter sig till den gemensamma tillsynsmekanismen bör automatiskt också omfattas av den gemensamma resolutionsmekanismen. Till slut skulle den gemensamma resolutionsmekanismen potentiellt kunna omfatta hela den inre marknaden.

- (18) För att säkerställa lika villkor inom den inre marknaden som helhet är denna förordning förenlig med direktiv 2014/59/EU. Förordningen anpassar därför reglerna och principerna i det direktivet till särdragen i den gemensamma resolutionsmekanismen och säkerställer att denna får tillräcklig finansiering. När nämnden, rådet och kommissionen utövar befogenheterna som tilldelats dem enligt denna förordning, bör de underkastas delegerade akter, tekniska standarder för tillsyn och genomförande, riktlinjer och rekommendationer som EBA antagit på grundval av artiklarna 10–15 respektive artikel 16 i förordning (EU) nr 1093/2010 inom ramen för direktiv 2014/59/EU. Nämnden, rådet och kommissionen bör inom ramen för sina respektive befogenheter också samarbeta med EBA i enlighet med artiklarna 25 och 30 i förordning (EU) nr 1093/2010 och hörsamma de förfrågningar om informationsinsamling som EBA gör i enlighet med artikel 35 i den förordningen. Det erinras om följande lydelse i den sista meningen i skäl 32 i den förordningen "I fall där den tillämpliga unionslagstiftningen ger [...] behöriga myndigheter beslutanderätt kan myndighetens beslut inte ersätta utövande av denna beslutanderätt som sker i enlighet med unionsrätten". Samma princip bör gälla denna förordning, med full respekt för principerna i unionens primär rätt. EBA bör i ljuset av de centrala faktorerna kunna utföra sina uppgifter effektivt och säkra likabehandling mellan nämnden, rådet, kommissionen och nationella myndigheter vid utförande av liknande uppgifter.
- (19) En gemensam resolutionsfond (nedan kallad *fonden*) är ett väsentligt inslag, utan vilket en gemensam resolutionsmekanism inte kan fungera väl. Om finansieringen av resolutionen skulle förbli nationell på längre sikt, skulle kopplingen mellan statsfinanserna och banksektorn inte brytas helt och investerarna skulle fortsätta att fastställa lånevillkor utifrån bankernas etableringsort, snarare än deras kreditvärdighet. Fonden bör bidra till en enhetlig administrativ praxis vid resolutionsfinansiering och till att undvika införandet av hinder för utövandet av de grundläggande friheterna eller en snedvridning av konkurrensen på den inre marknaden på grund av olika nationell praxis. Fonden bör finansieras genom bidrag från bankerna som insamlas på nationell nivå och sammanförs på unionsnivå i enlighet med ett mellanstatligt avtal om de bidragens överföring och gradvisa ömsesidighet (nedan kallat *avtalet*), och på så sätt kan den finansiella stabiliteten ökas och kopplingen begränsas mellan enskilda medlemsstaters upplevda finansiella ställning och finansieringskostnaderna för banker och företag som verkar i de medlemsstaterna. För att uttylligare bryta den kopplingen bör beslut inom den gemensamma resolutionsmekanismen inte inkräkta på medlemsstaternas finanspolitiska ansvar. I det sammanhanget bör endast extraordinärt offentligt finansiellt stöd anses vara ett intrång på medlemsstaternas budgetsuveränitet och finanspolitiska ansvar. I synnerhet bör beslut som kräver utnyttjande av fonden eller av insättningsgarantisystemet inte anses vara ett intrång på medlemsstaternas budgetsuveränitet eller finanspolitiska ansvar.
- (20) Denna förordning inrättar tillsammans med direktiv 2014/59/EU formerna för utnyttjande av fonden och de allmänna kriterierna för att fastställa och beräkna förhands- och efterhandsbidrag. Deltagande medlemsstater förblir behöriga att ta ut bidragen från enheter som är belägna inom deras respektive territorier i enlighet med direktiv 2014/59/EU och med denna förordning. Genom avtalet ska de deltagande medlemsstaterna ingå en förpliktelse att till fonden överföra de bidrag som insamlas på nationell nivå i enlighet med direktiv 2014/59/EU och denna förordningen. Under en övergångsperiod ska bidragen fördelas till olika delar som motsvarar varje deltagande medlemsstat (nationella delar). De delarna ska gradvis slås samman så att de upphör att existera när övergångsperioden är slut. I avtalet fastställs de villkor på vilka parterna i avtalet kommer överens om att till fonden överföra bidrag som de insamlar på nationell nivå och att gradvis slå samman delarna. Det krävs att avtalet träder i kraft för att överföra bidragen som samlats in av parterna till de nationella delarna av fonden. I denna förordning fastställs nämndens befogenheter att utnyttja och förvalta fonden. Avtalet kommer att fastställa hur nämnden kan disponera över de nationella delar som gradvis slås samman.
- (21) En för unionen gemensam resolutionsmyndighets centraliserade tillämpning av resolutionsreglerna för institut som fastställs i direktiv 2014/59/EU i de deltagande medlemsstaterna kan bara säkerställas om reglerna för den gemensamma resolutionsmekanismens upprättande och funktion är direkt tillämpliga i medlemsstaterna, så att olika tolkningar i olika medlemsstater undviks. Sådan direkt tillämplighet bör gynna den inre marknaden som helhet, eftersom det bidrar till rättvis konkurrens och till att undanröja hinder för det fria utövandet av de grundläggande friheterna, inte bara i de deltagande medlemsstaterna utan också på den inre marknaden i sin helhet.
- (22) I linje med tillämpningsområdet för förordning (EU) nr 1024/2013 bör en gemensam resolutionsmekanism omfatta alla kreditinstitut som är etablerade i de deltagande medlemsstaterna. Emellertid bör det inom den gemensamma resolutionsmekanismen vara möjligt att direkt genomföra resolution av ett kreditinstitut i en

deltagande medlemsstat, för att undvika asymmetrier på den inre marknaden när det gäller hanteringen av fallande institut och borgenärer under en resolutionsprocess. I den mån som moderföretag, värdepappersföretag och finansiella institut omfattas av ECB:s gruppbaseerade tillsyn, bör de även omfattas av den gemensamma resolutionsmekanismens tillämpning. Även om ECB inte kommer att övervaka de instituten enskilt, kommer den att vara den enda tillsynsmyndighet som har en helhetsbild av koncernens risker, och indirekt av de enskilda koncernheternas risker. Att utesluta enheter som omfattas av ECB:s gruppbaseerade tillsyn från den gemensamma resolutionsmekanismens tillämpning, skulle omöjliggöra att planera resolution av koncerner och antagande av en koncernresolutionsstrategi, vilket gör resolutionsbeslut mycket mindre effektiva.

- (23) Inom den gemensamma resolutionsmekanismen bör beslut fattas på den lämpligaste nivån. Nämnden och de nationella resolutionsmyndigheterna bör tillämpa samma grundregler när de antar beslut enligt denna förordning.
- (24) Eftersom det endast är unionens institutioner som får fastställa unionens resolutionsstrategi och eftersom ett visst utrymme för skönsmässig bedömning finns kvar i antagandet av varje specifik resolutionsordning, är det nödvändigt att föreskriva om ett lämpligt deltagande av rådet och kommissionen, som institutioner som får utöva genomförandebefogenheter i enlighet med artikel 291 i EUF-fördraget. Bedömningen av de skönsmässiga aspekterna av nämndens resolutionsbeslut bör göras av kommissionen. Med hänsyn till de betydande effekterna av resolutionsbeslut på medlemsstaternas finansiella stabilitet och på själva unionen, liksom på medlemsstaternas finanspolitiska suveränitet, är det viktigt att genomförandebefogenheter att fatta vissa beslut avseende resolution ges till rådet. Därför bör det vara rådet, på förslag av kommissionen, som utövar effektiv kontroll över nämndens bedömning av huruvida allmänintresse föreligger och bedömer varje betydande ändring av det belopp från fonden som ska användas i en viss resolutionsåtgärd. Dessutom bör kommissionen ges befogenhet att anta delegerade akter för att specificera ytterligare kriterier eller villkor som nämnden ska beakta vid utövandet av dess olika befogenheter. En sådan tilldelning av resolutionsuppgifter bör inte på något sätt hindra det sätt på vilket den inre marknaden för finansiella tjänster fungerar. EBA bör därför behålla sin roll och alla sina nuvarande befogenheter och uppgifter. Den bör utveckla och bidra till en konsekvent tillämpning av unionslagstiftningen för alla medlemsstater och stärka konvergensen av resolutionspraxis i hela unionen.
- (25) För att säkerställa förenlighet med principerna i artikel 3.3 i direktiv 2014/59/EU bör unionens institutioner, när de utför de uppgifter som de gets i denna förordning, se till att lämpliga organisatoriska arrangemang har införts.
- (26) Som den gemensamma tillsynsmekanismens tillsynsmyndighet bör ECB och nämnden, kunna bedöma om ett kreditinstitut fallerar eller på väg att falla och om det inte finns några rimliga utsikter att en alternativt privat insats eller tillsynsåtgärd kan hindra dess fallissemang inom rimlig tid. Nämnden, om den anser att alla kriterier för att utlösa resolution är uppfyllda, bör anta resolutionsordningen. Förfarandet för antagandet av resolutionsordningen, som involverar kommissionen och rådet, stärker nämndens nödvändiga operativa oberoende samtidigt som principen om delegering av befogenheter till byråer enligt tolkning av Europeiska unionens domstol (nedan kallad *domstolen*) respekteras. Därför föreskriver denna förordning att den resolutionsordning som antas av nämnden träder ikraft endast om det, inom 24 timmar efter det att den antagits av nämnden, inte kommit några invändningar från rådet eller kommissionen eller resolutionsordningen godkänts av kommissionen. De grunder på vilka rådet, på förslag av kommissionen, tillåts invända mot nämndens resolutionsordning bör vara strikt begränsade till förekomsten av ett allmänintresse och till väsentliga ändringar från kommissionens sida av det belopp från fonden som föreslagits av nämnden.

En ändring på 5 % eller mera av beloppet för fonden jämfört med det ursprungliga förslaget från nämnden bör anses vara väsentligt. Rådet bör godkänna eller invända mot kommissionens förslag utan att ändra det. Kommissionen bör löpande som observatör vid nämndens möten kontrollera att den resolutionsordning som nämnden antar är helt förenlig med denna förordning, att den avväger mellan olika mål och intressen i frågan, respekterar allmänintresset och att den inre marknads integritet bevaras. Med tanke på att resolutionsåtgärder kräver ett mycket snabbt beslutsfattande bör rådet och kommissionen ha ett nära samarbete och rådet bör inte utföra samma förberedande arbete som kommissionen redan utfört. Nämnden bör ge instruktioner till de nationella resolutionsmyndigheterna, som bör vidta alla nödvändiga åtgärder för att genomföra resolutionsordningen.

- (27) Framtagandet av en koncernresolutionsordning bör underlätta en samordnad resolution som mer sannolikt ger det bästa resultatet för alla enheter i en koncern. Nämnden, eller i förekommande fall de nationella resolutionsmyndigheterna, bör ha befogenhet att använda broinstitutet på koncernnivå för att stabilisera koncernen som helhet (vilket får när så är lämpligt inbegripa arrangemang för bördefördelning). Äganderätten till dotterföretag kan överföras till broinstitutet för att senare säljas vidare, antingen som ett helhetspaket eller var för sig, när villkoren på marknaden är lämpliga. Dessutom bör nämnden eller i förekommande fall den nationella resolutionsmyndigheten ha befogenhet att tillämpa skuldnedskrivningsverktyget på moderföretagsnivå.
- (28) Nämnden bör i synnerhet ges befogenheter att fatta beslut avseende betydande enheter eller grupper, enheter eller grupper som står under direkt tillsyn från ECB eller gränsöverskridande koncerner. Nationella resolutionsmyndigheter bör bistå nämnden vid resolutionsplanering och förberedandet av resolutionsbeslut. För enheter och koncerner som inte är betydande och inte gränsöverskridande bör de nationella resolutionsmyndigheterna vara ansvariga, särskilt för resolutionsplaneringen, bedömningen av resolutionsmöjligheterna, avlägsnandet av hinder för resolution, de åtgärder som resolutionsmyndigheterna har rätt att vidta under den tidiga ingripandefasen och resolutionsåtgärderna. Under vissa omständigheter bör de nationella resolutionsmyndigheterna utföra sina uppgifter på grundval av och i enlighet med denna förordning när de utnyttjar de befogenheter som de tilldelats i enlighet med den nationella rätt som genomför direktiv 2014/59/EU om detta inte står i strid med denna förordning.
- (29) För en väl fungerande inre marknad är det grundläggande att samma regler tillämpas på alla resolutionsinsatser, oavsett om de vidtas av resolutionsmyndigheter enligt direktiv 2014/59/EU eller inom ramen för den gemensamma resolutionsmekanismen. Kommissionen bör bedöma de åtgärderna enligt artikel 107 i EUF-fördraget.
- (30) Om en resolutionsåtgärd skulle innebära beviljande av statligt stöd enligt artikel 107.1 i EUF-fördraget, eller stöd från fonden, kan ett resolutionsbeslut antas efter det att kommissionen antagit ett positivt eller villkorligt beslut om huruvida användningen av detta stöd är förenlig med den inre marknaden. Kommissionens beslut om fondstöd får införa villkor, skyldigheter eller åtaganden avseende mottagaren. De villkor som kommissionen får ställa får innefatta, men är inte begränsade till: krav på bördefördelning, inbegripet ett krav att förluster som först absorberas av egenkapitalet och krav på bidrag från hybridkapitalinnehavare, innehavare av efterställd skuld och prioriterade borgenärer, inbegripet i enlighet med kraven i direktiv 2014/59/EU; begränsningar av betalning av utdelning på aktier eller kuponger på hybridkapitalinstrument, återköp av egna aktier eller hybridkapitalinstrument och av kapitalförvaltningstransaktioner; begränsningar av förvärv av andelar i något annat företag genom överföring av endera tillgångar eller aktier; förbud mot aggressiv affärspraxis eller strategier eller reklam med offentligt stöd; krav avseende marknadsandelar, prissättning, produkttegenskaper eller annat uppträdande; krav på omstruktureringsplaner; styrningskrav; rapporterings- och informationskrav, inbegripet efterlevnad av sådana villkor som får specificeras av kommissionen; krav avseende försäljning av mottagaren eller alla eller delar av dess tillgångar, rättigheter eller skulder; krav avseende avveckling av mottagaren.
- (31) För att garantera snabbt och effektivt beslutsfattande vid resolutioner bör nämnden vara ett särskilt unionsorgan med särskild struktur, som motsvarar dess specifika uppgifter och som avviker från modellen för alla andra unionsorgan. Dess sammansättning bör tryggas att vederbörlig hänsyn tas till alla relevanta intressen som står på spel vid resolutioner. Med hänsyn till nämndens uppdrag bör en ordförande, en vice ordförande och fyra ytterligare heltidssysselsatta ledamöter av nämnden utses på grundval av meriter, kompetens, kunskap om bank- och finansfrågor samt erfarenhet inom finansiell tillsyn, reglering och resolution av institut. Ordföranden, vice ordföranden och de fyra ytterligare heltidssysselsatta ledamöterna av nämnden bör utses i ett öppet urvalsförfarande, om vilket Europaparlamentet och rådet bör hållas informerade i vederbörlig ordning och som bör respektera principen om balans mellan könen, erfarenhet och kvalifikationer. Kommissionen bör förse Europaparlamentets ansvariga utskott med slutlistan över kandidater till befattningarna som ordförande, vice ordförande och de fyra ytterligare heltidssysselsatta ledamöterna av nämnden. Kommissionen bör lägga fram ett förslag till tillsättning av ordföranden, vice ordföranden och de fyra ytterligare heltidssysselsatta ledamöterna av nämnden inför

Europaparlamentet för godkännande. Sedan Europaparlamentet godkänt det förslaget bör rådet anta ett genomförandebeslut om tillsättningen av ordförande, vice ordförande och de fyra ytterligare heltidssysselsatta ledamöterna av nämnden.

- (32) Nämnden bör verka i sina verkställande sessioner och plenarsessioner. Vid de verkställande sessionerna ska den bestå av dess ordförande, dess fyra ytterligare oberoende heltidssysselsatta ledamöter, som bör verka på ett oberoende och objektivt sätt i hela unionens intresse, och av permanenta observatörer som utses av kommissionen och ECB. När nämndens verkställande session behandlar resolutionen av ett institut eller koncern med etablering i bara en deltagande medlemsstat, bör den kalla och i beslutsprocessen involvera den berörda medlemsstatens utsedda företrädare för dess nationella resolutionsmyndighet. När nämndens verkställande session behandlar en gränsöverskridande koncern, bör alla berörda hem- och värdmedlemsstaters utsedda företrädare för deras berörda nationella resolutionsmyndighet kallas och delta i beslutsprocessen.
- (33) Nämnden bör i sin verkställande session förbereda alla beslut avseende resolutionsförfarandet och i största möjliga mån anta de besluten. Med tanke på att den typ av information som ingår i resolutionsplanerna är institutspecifik bör beslut avseende upprättande, bedömning och godkännande av resolutionsplaner fattas av nämnden i dess verkställande session. När det gäller användningen av fonden är det viktigt att det inte ges någon fördel till den som agerar först och att utflödena från fonden övervakas. För att säkerställa motsvarande beslutsfattande i nämnden, när resolutionsåtgärder krävs över tröskeln på 5 000 000 000 EUR, bör varje ledamot i plenarsessionen kunna begära, inom en strikt tidsfrist, att plenarsessionen fattar beslut. När likviditetsstödet innebär ingen eller betydligt mindre risk än andra former av stöd (särskilt när det gäller kortfristig, icke upprepad kreditgivning till solventa institut mot adekvat säkerhet av hög kvalitet), är det motiverat att ge denna form av stöd en lägre viktning på endast 0,5. När den ackumulerade användningen av fonden under de föregående 12 månaderna når tröskeln på 5 000 000 000 EUR per år, bör plenarsessionen utvärdera tillämpningen av resolutionsverktygen, inbegripet användningen av fonden, och bör tillhandahålla riktlinjer som den verkställande sessionen bör följa vid påföljande resolutionsbeslut. Riktlinjer till den verkställande sessionen bör i synnerhet fokusera på att säkerställa en icke-diskriminerande tillämpning av resolutionsverktygen, på att undvika en tömning av fonden och på att göra en lämplig åtskillnad mellan likviditetsstöd med ingen eller låg risk och andra former av stöd.
- (34) Eftersom deltagarna i nämndens beslutsprocess i dess verkställande sessioner kommer att ändras beroende på den medlemsstat eller de medlemsstater där institutet eller koncernen i fråga verkar, bör nämndens permanenta deltagare se till att nämndens beslut i de olika konstellationerna av dess verkställande sessioner är konsekventa, passande och proportionerliga.
- (35) Nämnden bör kunna bjuda in observatörer till sina möten. Tilldelningen av resolutionsuppgifter till nämnden bör vara förenlig med ramen för det europeiska systemet för finansiell tillsyn (ESFS) och dess underliggande mål att utveckla det enhetliga regelverket och göra tillsynsmetoderna och tillsynspraxisen mer enhetliga i unionen som en helhet. I synnerhet bör EBA i enlighet med förordning (EU) nr 1093/2010 bedöma och samordna initiativ avseende resolutionsplaner i syfte att främja konvergens på detta område. Därför bör nämnden som huvudregel alltid bjuda in EBA när frågor diskuteras för vilka EBA i enlighet med direktiv 2014/59/EU ska utarbeta tekniska standarder eller fastställa riktlinjer. När så är lämpligt får nämnden även bjuda in andra observatörer såsom företrädare för Europeiska stabilitetsmekanismen (ESM) att delta i nämndens möten.
- (36) Observatörerna bör omfattas av samma krav på tystnadsplikt som nämndens ledamöter, nämndens personal och den personal som utbyts med eller utsänds av deltagande medlemsstater och som utför resolutionsuppgifter.
- (37) Nämnden bör kunna inrätta interna resolutionsgrupper som består av dess egen personal och personal från de nationella resolutionsmyndigheterna, inbegripet, när detta är lämpligt, observatörer från icke-deltagande medlemsstater. De interna resolutionsgrupperna bör kunna ledas av samordnare som utsetts bland nämndens ledande personal, vilka kan bjudas in att delta som observatörer i nämndens verkställande sessioner.

- (38) Nämnden och resolutionsmyndigheterna och de behöriga myndigheterna i icke-deltagande medlemsstater bör ingå samförståndsavtal som i allmänna ordalag beskriver hur de kommer att samarbeta med varandra vid utförandet av sina uppgifter enligt direktiv 2014/59/EU. Samförståndsavtalen skulle bland annat kunna klarlägga samråden avseende beslut av nämnden som får effekter på dotterföretag eller filialer som är etablerade i icke-deltagande medlemsstater och när moderföretaget är etablerat i en deltagande medlemsstat. Samförståndsavtalen bör ses över regelbundet.
- (39) Nämnden bör agera oberoende. Den bör ha kapacitet att hantera stora koncerner och att, agera snabbt och opartiskt. Nämnden bör säkerställa att lämplig hänsyn tas till nationell finansiell stabilitet, unionens finansiella stabilitet och den inre marknaden. Nämndens ledamöter bör ha nödvändig sakkunskap om bankomstrukturering och insolvens.
- (40) När beslut fattas eller åtgärder vidtas inom ramen för utövandet av befogenheterna som tilldelats enligt denna förordning bör vederbörlig hänsyn fästas vid betydelsen för den inre marknaden av utövandet av den etableringsrätt som fastställs i EUF-fördraget och, i synnerhet, där detta är möjligt, vid effekterna av en fortsatt gränsöverskridande verksamhet.
- (41) Mot bakgrund av nämndens uppdrag och resolutionsmålen, till vilket även hör skyddet av offentliga medel, bör den gemensamma resolutionsmekanismens verksamhet finansieras av de institut som är etablerade i de deltagande medlemsstaterna.
- (42) När det gäller alla aspekter av resolutionens beslutsprocess bör nämnden, rådet i förekommande fall och kommissionen, ersätta de nationella resolutionsmyndigheter som utsetts enligt direktiv 2014/59/EU. De nationella resolutionsmyndigheter som utsetts enligt det direktivet bör fortsätta att genomföra resolutionsordningar som nämnden antagit. För att garantera insyn och demokratisk kontroll samt att tillvarata unionsinstitutionernas rättigheter, bör nämnden inför Europaparlamentet och rådet vara ansvarig för alla beslut som fattats på grundval av denna förordning. Skälen om insyn och demokratisk kontroll gör också att de nationella parlamenten bör ha viss rätt att få information om verksamheten och inleda en dialog med nämnden.
- (43) Det nationella parlamentet i en deltagande medlemsstat, eller dess ansvariga utskott, bör kunna uppmana ordföranden att delta i en diskussion om resolutionen av institut i den medlemsstaten tillsammans med en företrädare för den nationella resolutionsmyndigheten. En sådan roll för de nationella parlamenten är lämplig med hänsyn till de potentiella konsekvenser som resolutionsåtgärder kan få på de offentliga finanserna, instituten, deras kunder och anställda och på marknaderna i de deltagande medlemsstaterna. Ordföranden och de nationella resolutionsmyndigheterna bör acceptera sådana inbjudningar att diskutera med de nationella parlamenten.
- (44) För att säkerställa ett enhetligt tillvägagångssätt för institut och koncerner bör nämnden ges befogenhet att upprätta resolutionsplaner för sådana institut och koncerner efter samråd med de nationella behöriga och resolutionsmyndigheterna. Som allmän regel bör gälla att koncernresolutionsplaner utarbetas för hela koncernen och att åtgärder i sådana anges med avseende på såväl ett moderföretag som på samtliga enskilda dotterföretag som ingår i en koncern. Koncernresolutionsplanerna bör beakta den relevanta koncernens finansiella, tekniska och affärsmässiga struktur. Om enskilda resolutionsplaner för enheter som ingår i en koncern utarbetas bör nämnden, eller i förekommande fall de nationella resolutionsmyndigheterna, i största möjliga mån eftersträva samstämmighet med resolutionsplaner för resten av koncernen. Nämnden, eller i förekommande fall de nationella resolutionsmyndigheterna, bör översända resolutionsplaner och ändringar av dessa till den behöriga myndigheten, så att den ständigt hålls fullt informerad. Nämnden bör bedöma om möjligheterna till resolution för institut och koncerner, och vidta åtgärder för att undanröja eventuella hinder för resolution. Nämnden bör kräva att de nationella resolutionsmyndigheterna vidtar lämpliga åtgärder för att undanröja resolutionshinder, i syfte att säkra enhetlighet och möjligheten till resolution för de berörda instituten. Med tanke på hur känslig informationen i resolutionsplaner är bör dessa omfattas av de krav på tystnadsplikt som fastställs i denna förordning.

- (45) Vid tillämpning av resolutionsåtgärder och utövandet av resolutionsbefogenheter bör proportionalitetsprincipen och särdragen i ett kreditinstituts juridiska form beaktas.
- (46) Resolutionsplanering är en nyckelkomponent i effektiv resolution. Nämnden bör därför ha befogenhet att kräva att institutets eller koncernens struktur och organisation ändras, för att vidta åtgärder som är nödvändiga och proportionella för att minska eller undanröja materiella hinder för tillämpningen av resolutionsverktyg och säkerställa möjligheten till resolution för berörda enheter. Alla institutets potentiella systempåverkan gör det viktigt att nämnden eller i förekommande fall de nationella resolutionsmyndigheterna har möjlighet att sätta vilka institut som helst i resolution för att bevara den finansiella stabiliteten. Av hänsyn till rätten till näringsfrihet enligt artikel 16 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad *stadgan*), bör myndigheternas bestämmanderätt begränsas till vad som är nödvändigt för att förenkla institutets struktur och drift och därmed underlätta dess möjlighet till resolution. Alla åtgärder som vidtas i detta syfte bör vara förenliga med unionsrätten. Åtgärder bör varken direkt eller indirekt vara nationellt diskriminerande och bör ytterst motiveras av de utförs i allmänintresset av finansiell stabilitet. För att avgöra om en åtgärd varit motiverad av allmänintresset, bör nämnden med detta för ögonen kunna uppnå sina resolutionsmål utan att möta hinder vid användningen av resolutionsverktyg eller utövandet av sina befogenheter som tilldelats enligt den här förordningen. Dessutom bör en åtgärd inte gå utöver vad som är absolut nödvändigt för att uppnå målen. När nämnden eller, i tillämpliga fall, de nationella resolutionsmyndigheterna, fastställer vilka åtgärder som ska vidtas, bör de beakta de varningar och rekommendationer från Europeiska systemrisknämnden (ESRB) som inrättats genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1092/2010⁽¹⁾.
- (47) På grund av att alla institut är potentiellt systemviktiga är det avgörande att nämnden, i förekommande fall i samarbete med de nationella resolutionsmyndigheterna, kan anta resolutionsplaner, bedöma resolutionsmöjligheter för alla institut och grupper, och vid behov vidta åtgärder för att hantera eller avlägsna hinder för möjligheterna till resolution för ett institut i de deltagande medlemsstaterna. Fallissemang av systemviktiga institut, inbegripet sådana som avses i artikel 131 i direktiv 2013/36/EU, skulle kunna förorsaka betydande risker för de finansiella marknadernas funktion och skulle kunna få negativa följder för den finansiella stabiliteten. Nämnden bör som en prioritering med iakttagande av vederbörlig omsorg upprätta resolutionsplaner för de systemviktiga instituten samt bedöma deras resolutionsmöjligheter, utan att detta påverkar dess oberoende och dess skyldighet att planera för resolution och bedöma resolutionsmöjligheterna för alla institut som omfattas av dess befogenheter.
- (48) Resolutionsplaner bör i tillämpliga fall inbegripa förfaranden för information till och samråd med anställda och deras representanter under hela resolutionsprocessen. I det avseendet bör i tillämpliga fall kollektivavtal eller andra arrangemang som arbetsmarknadens parter fastställt efterlevas, liksom unionsrätten och nationell rätt om fackförenings- och arbetstagarföreträdares deltagande i omstrukturering av företag.
- (49) När det gäller förpliktelsen att utarbeta resolutionsplaner bör nämnden, eller i förekommande fall de nationella resolutionsmyndigheterna, i samband med resolutionsplaner och när de utövar de olika befogenheter och verktyg de har till sitt förfogande, beakta vilken art av affärsverksamhet som enheten, dess aktieägarstruktur, juridiska form, riskprofil, storlek och juridiska ställning, graden av sammanlänkning med andra institut eller med finanssystemet i allmänhet, omfattningen och komplexiteten hos institutets verksamheter, samt om institutet ingår i ett institutionellt skyddssystem eller är underställt andra former av solidariskt ansvar och om det utför några investerings tjänster eller driver någon investeringsverksamhet, om dess fallissemang och därpå följande avveckling enligt normala insolvensförfaranden sannolikt skulle få en betydande negativ påverkan på finansmarknaderna, andra institut, finansieringsvillkor eller ekonomin i stort, säkerställa att ordningen tillämpas på ett lämpligt och proportionerligt sätt samt att de administrativa bördorna i samband med förpliktelsen att utarbeta resolutionsplaner minimeras. Det innehåll och den information som preciseras i avsnitt A i bilagan till direktiv 2014/59/EU inrättar en minimistandard för enheter med uppenbar systemrelevans, men nämnden får tillämpa andra och betydligt mer begränsade krav på resolutionsplanering och information specifikt för ett institut och med mindre frekventa uppdateringar än ett år. För en liten enhet med begränsad sammanlänkning och komplexitet skulle resolutionsplanen kunna reduceras. Dessutom bör ordningen tillämpas för att inte äventyra finansmarknadernas stabilitet.

⁽¹⁾ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1092/2010 av den 24 november 2010 om makrotillsyn av det finansiella systemet på EU-nivå och om inrättande av en europeisk systemrisknämnd (EUT L 331, 15.12.2010, s. 1).

Särskilt i situationer som kännetecknas av allmänna problem eller till och med tvivel om många enheters motståndskraft är det avgörande att nämnden beaktar spridningsriskerna av de åtgärder som vidtas avseende en enskild enhet.

- (50) Om det i direktiv 2014/59/EU föreskrivs möjligheten för de nationella resolutionsmyndigheterna att tillämpa förenklade krav eller undantag när det gäller kravet på utarbetande av resolutionsplaner, bör ett förfarande fastställas genom vilket nämnden, eller i förekommande fall, de nationella resolutionsmyndigheterna, kan tillåta tillämpning av sådana förenklade krav.
- (51) Med hänsyn till kapitalstrukturen för enheter som är underställda en central företagsenhet bör, vid tillämpningen av denna förordning, nämnden eller när tillämpligt de nationella resolutionsmyndigheterna, inte vara ålagda att upprätta separata resolutionsplaner enbart på grund av att den centrala företagsenheten som de enheterna är underställda står under direkt tillsyn från ECB. När det gäller koncernresolutionsplaner bör de potentiella effekterna av resolutionsåtgärderna i alla medlemsstater där koncernen verkar särskilt beaktas vid utarbetandet av planerna.
- (52) Den gemensamma resolutionsmekanismen bör baseras på ramarna i förordning (EU) nr 1024/2013 och direktiv 2014/59/EU. Därför bör nämnden ha befogenhet att ingripa på ett tidigt stadium, när en enhets finansiella ställning eller solvens försämrats. De uppgifter som de nationella resolutionsmyndigheterna eller ECB på det stadiet lämnar till nämnden är av stor betydelse för att nämnden ska kunna avgöra vilka åtgärder som den kan vidta för att förbereda den berörda enhetens resolution.
- (53) För att säkra en snabb resolution när detta blir nödvändig bör nämnden, i samarbete med ECB eller den berörda nationella behöriga myndigheten, noggrant övervaka de berörda enheternas situation och hur de hörsammat tidigare ingripanden mot dem. Vid bedömningen av huruvida åtgärder från den privata sektorn inom rimlig tid skulle kunna förhindra att enheten fallerar, bör myndigheten i fråga beakta effektiviteten av åtgärder för tidigt ingripande som vidtas inom en tidsram som fastställs av den behöriga myndigheten.
- (54) Nämnden, de nationella resolutionsmyndigheterna och de behöriga myndigheterna, inbegripet ECB, bör vid behov ingå ett samförståndsavtal som i allmänna ordalag beskriver hur de kommer att samarbeta med varandra vid utförandet av sina uppgifter enligt unionsrätten. Samförståndsavtalet bör ses över regelbundet.
- (55) När beslut fattas eller åtgärder vidtas, i synnerhet när det gäller enheter som är etablerade både i deltagande medlemsstater och icke-deltagande medlemsstater, bör möjliga negativa effekter på de medlemsstaterna beaktas, såsom hot mot den finansiella stabiliteten på deras finansiella marknader och på enheter som är etablerade i de medlemsstaterna.
- (56) För att minimera störningar av finansmarknaden och ekonomin bör resolutionsprocessen genomföras på kort tid. Insättare bör ges tillgång till åtminstone garanterade insättningar så snart som möjligt, och under alla omständigheter inom de tidsfrister som sätts i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/49/EU⁽¹⁾. Kommissionen bör under hela resolutionsförfarandet ha tillgång till alla nödvändiga uppgifter för att kunna fatta ett välgrundat beslut under resolutionsprocessen.
- (57) Beslutet att försätta en enhet i resolution bör fattas innan det är insolvent enligt balansräkningen och innan kapitalbasen förbrukats helt och hållet. Resolutionen bör inledas efter det att det avgjorts att en enhet fallerar eller sannolikt kommer att falla och inga åtgärder från den privata sektorn skulle förhindra ett sådant fallissemang inom rimlig tid. Det faktum att en enhet inte uppfyller villkoren för auktorisation bör i sig inte motivera att det träder i resolution, särskilt om enheten fortfarande är, eller sannolikt fortfarande kommer att vara, bärkraftig. En enhet bör anses falla, eller sannolikt komma att falla, när den överträder eller inom den närmaste framtiden

(1) Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/49/EU av den 16 april 2014 om insättningsgarantisystem (EUT L 173, 12.6.2014, s. 149).

sannolikt kommer att överträda kraven för fortsatt auktorisation, när enhetens tillgångar understiger eller inom den närmaste framtiden sannolikt kommer att understiga dess skulder, när enheten är eller inom den närmaste framtiden sannolikt kommer att vara oförmögen att betala sina skulder när de förfaller till betalning, eller när enheten kräver extraordinärt offentligt finansiellt stöd, utom under de särskilda omständigheter som fastställs i denna förordning. Behovet av ett akut likviditetsstöd från en centralbank bör inte i sig vara ett villkor som i tillräcklig grad visar att ett institut är eller inom den närmaste framtiden sannolikt kommer att bli oförmöget att betala sina skulder när de förfaller till betalning. Om den faciliteten garanteras av en stat bör ett institut som utnyttjar en sådan facilitet bli föremål för statsstödsregler. För att bevara den finansiella stabiliteten, bland annat i fall av systembetingad likviditetsbrist, bör statliga garantier för centralbankers likviditetsfaciliteter eller statliga garantier för nyligen emitterade skulder för att avhjälpa en allvarlig störning i en medlemsstats ekonomi inte utlösa resolution, förutsatt att ett antal villkor är uppfyllda. Särskilt bör de statliga garantiåtgärderna godkännas enligt regelverket om statligt stöd och bör inte vara en del av ett större stödpaket, och användningen av garantiåtgärderna bör vara strikt tidsbegränsad. Garantier för aktieägares fordringar bör vara förbjudna.

När en garanti ges bör medlemsstaten säkerställa att enheten ger tillräcklig ersättning för garantin. Dessutom bör tillhandahållande av extraordinärt offentligt finansiellt stöd inte utlösa resolution i de fall där en medlemsstat, som en säkerhetsåtgärd, förvärvar en kapitalandel i ett institut, inbegripet i en offentligägd enhet, som uppfyller sina kapitalkrav. Det kan till exempel vara fallet när en enhet på grund av utfallet av ett scenarioraserat stresstest eller motsvarande test som utförs av makrotillsynsmyndigheter och som innehåller ett krav som syftar till upprätthålla finansiell stabilitet i samband med en systemkris, är tvungen att anskaffa nytt kapital men enheten inte kan anskaffa privat kapital på marknaderna. En enhet bör inte anses falla eller sannolikt komma att falla av den enda anledningen att extraordinärt offentligt finansiellt stöd gavs innan denna förordning trädde i kraft. Tillgång till likviditetsstöd, inbegripet akut likviditetsstöd från centralbanker, kan slutligen utgöra statligt stöd enligt statsstödsregelverket.

- (58) Likvidation av en fallerad enhet kan med normala insolvensförfaranden äventyra den finansiella stabiliteten, bryta tillhandahållandet av vitala tjänster och inverka på insätterskyddet. I sådana fall ligger användning av resolutionsverktyg i allmänintresset. Målet med resolution bör därför vara att säkerställa fortsatta vitala finansiella tjänster, värna om det finansiella systemets stabilitet, skydda insättarna och begränsa den moraliska risken genom att minimera att enheter som fallerar förlitar sig på offentligt finansiellt stöd.
- (59) Emellertid bör en avveckling av en insolvent enhet genom normala insolvensförfaranden alltid övervägas, innan beslut fattas om att driva enheten vidare. En insolvent enhet bör i största möjliga utsträckning drivas vidare med användning av privata medel. Detta får antingen ske genom försäljning till eller sammanslagning med en privat köpare, eller efter att enhetens skulder skrivs ned eller dess skulder omvandlas till aktiekapital för att genomföra en rekapitalisering.
- (60) När beslut fattas eller förbereds avseende resolutionsbefogenheter bör, nämnden, rådet och kommissionen, tillse att resolutionsåtgärder vidtas i enlighet med vissa principer, bl.a. att aktieägare och borgenärer bär en rimlig del av förlusterna, att ledningen i princip byts ut, att enhetens resolutionskostnader minimeras och att borgenärer med samma förmånsrätt behandlas likvärdigt. I synnerhet gäller att skiljaktig behandling av borgenärer i samma klass av förmånsrätt inom ramen för resolutionsåtgärder bör motiveras av allmänintresset och varken direkt eller indirekt vara nationellt diskriminerande.
- (61) Begränsandet av aktieägares och borgenärers rättigheter bör följa artikel 52 i stadgan. Resolutionsverktyg bör därför bara tillämpas på de enheter som fallerat eller sannolikt kommer att falla, och bara när det är nödvändigt för att tillgodose det allmänna intresset av finansiell stabilitet. I synnerhet bör resolutionsverktyg tillämpas om enheten inte kan avvecklas genom normala insolvensförfaranden och utan att destabilisera det finansiella systemet, om åtgärderna krävs för att trygga en snabb överlåtelse och upprätthålla systemviktiga funktioner, samt om det inte finns några rimliga utsikter till andra alternativa privata lösningar, inklusive kapitaltillskott från befintliga aktieägare eller någon tredje part, tillräckligt för att återställa enhetens bärfkraft.

- (62) Inskränkandet av äganderätten bör inte vara oproportionerligt. Påverkas följaktligen aktieägare och borgenärer, bör de inte drabbas av större förluster än vad de skulle ha burit om enheten hade avvecklats vid den tidpunkt då resolutionsbeslutet fattas. Om delar av tillgångarna hos ett institut under resolution överförs till en privat köpare eller en broinstitut, bör institutets återstående del avvecklas genom normala insolvensförfaranden. Aktieägare och borgenärer som blir föremål för enhetens resolutionsförfaranden bör skyddas, genom att vid avvecklingen vara berättigade att för sina fordringar inte få ut mindre än vad de hade fått ut om enheten i sin helhet hade avvecklats genom normala insolvensförfaranden.
- (63) För att säkra aktieägares och borgenärs rättigheter, bör tydliga skyldigheter fastställas för värderingen av tillgångar och skulder hos institutet under resolution och, i de fall där det enligt denna förordning krävs, en värdering av hur aktieägare och borgenärer skulle ha behandlats om hela enheten hade avvecklats genom normala insolvensförfaranden. Det bör vara möjligt att inleda en värdering redan under den tidiga ingripandefasen. Innan någon resolutionsåtgärd vidtas, bör en rättvis, försiktig och realistisk värdering göras av enhetens tillgångar och skulder. Sådana värderingar bör bli föremål för rätt att överklaga endast tillsammans med resolutionsbeslutet. I de fall där det krävs inom ramen för denna förordning, bör det dessutom efter att resolutionsverktygen tillämpats genomföras en efterhandsjämförelse mellan den behandling som aktieägare och borgenärer fått och hur de skulle ha behandlats vid normala insolvensförfaranden. Om det konstateras att aktieägare och borgenärer för sina fordringar fått ut ett lägre belopp än vad de hade erhållit vid normala insolvensförfaranden, bör de i de fall där det krävs inom ramen för denna förordning ha rätt att få ut mellanskillnaden. Denna eventuella skillnad bör betalas av den fond som inrättats i enlighet med denna förordning.
- (64) Det är viktigt att förlusterna fastställs när enheten har fallerat. Värderingen av sådana enheters tillgångar och skulder bör baseras på rättvisa, försiktiga och realistiska antaganden vid tidpunkten då resolutionsverktygen används. Värdet på skulderna bör dock inte påverkas av värderingen av enhetens finansiella ställning. Det bör vara möjligt för nämnden att i brådskande fall skyndsamt värdera en sådan enhets tillgångar eller skulder. Denna värdering bör vara provisorisk och tillämpas till dess att en oberoende värdering görs.
- (65) För att säkerställa en objektiv och tillförlitlig resolutionsprocess är det nödvändigt att fastställa den ordning i vilken oprioriterade borgenärs fordringar på ett institut under resolution bör skrivas ned eller konverteras. För att begränsa risken för att borgenärer drabbas av större förluster än om institutet hade avvecklats genom normala insolvensförfaranden, bör den ordning som ska fastställas både gälla vid normala insolvensförfaranden och vid nedskrivning eller konvertering under en resolution. Detta skulle också underlätta prissättningen av skulden.
- (66) Nämnden bör besluta om den närmare resolutionsordningen. I de relevanta resolutionsverktygen bör försäljnings-, broinstitut-, skuldnedskrivningsverktyg och verktyg för avskiljande av tillgångar ingå, som även föreskrivs i direktiv 2014/59/EU. Ordningen bör också göra det möjligt att bedöma om villkoren för nedskrivning och konvertering av kapitalinstrument är uppfyllda.
- (67) Nämnden bör när den vidtar resolutionsåtgärder beakta och följa åtgärderna som föreskrivs i resolutionsplanerna såvida nämnden inte med beaktande av omständigheterna i fallet gör bedömningen att målen skulle uppnås effektivare genom att åtgärder som inte föreskrivs i de resolutionsplanerna vidtas.
- (68) Resolutionsverktygen bör omfatta en försäljning av affärsverksamheten vid eller aktierna i institutet under resolution, inrättande av en broenhet, avskiljande av lönsamma tillgångar från osäkra eller underpresterande tillgångar hos den fallerande enheten samt skuldnedskrivning för dess aktieägare och borgenärer.

- (69) Om resolutionsverket har använts för att överföra en enhets systemviktiga tjänster eller bärkraftiga verksamhet till en sund enhet, exempelvis en privat köpare eller en broenhet, bör resten av enheten avvecklas.
- (70) Försäljningsverket bör kunna möjliggöra en avyttring av enheten eller delar av dess verksamhet till en eller flera köpare, utan aktieägarnas medgivande.
- (71) Eventuella nettointkomster från överföringen av tillgångarna eller skulderna hos institutet under resolution vid tillämpning av verket för försäljning av verksamhet bör komma enheten som blivit föremål för avvecklingsförfarandet till godo. Vid överförande av äganderättsinstrument som emitterats av institutet under resolution vid tillämpning av verket för försäljning av verksamhet, bör eventuella nettointäkter från överföringen komma ägarna till de äganderättsinstrumenten i den enhet som blivit föremål för avvecklingsförfarandet till godo. Intäkterna bör beräknas netto, efter avdrag för de kostnader som uppstått genom enhetens fallissemang och resolutionsförfarandet.
- (72) Verket för avskiljande av tillgångar bör ge myndigheterna möjlighet att överföra tillgångar, rättigheter eller skulder som hör till ett institut under resolution till en separat enhet. Det verket bör bara användas i förening med andra verktyg, för att förhindra att den fallerade enheten får en otillbörlig konkurrensfördel.
- (73) En effektiv resolutionsordning bör minimera de kostnader som drabbar skattebetalarna för resolution en av en fallerad enhet. Den bör också säkerställa att systemviktiga enheter kan rekonstrueras utan att den finansiella stabiliteten äventyras. Skuldnedskrivningsverket uppfyller det målet genom att säkerställa att aktieägare och borgenärer i den fallerade enheten lider lämpliga förluster och bär en lämplig del av de kostnader som uppstår till följd av att enheten fallerar. Skuldnedskrivningsverket kommer därför att ge enheters aktieägare och borgenärer starkare incitament att övervaka en enhets hälsotillstånd under normala omständigheter. Detta följer också rådet för finansiell stabilitets rekommendation att lagstadgade skuldnedskrivnings- och konverteringsbefogenheter bör ingå i en resolutionsram, som ett ytterligare alternativ i förening med andra resolutionsverktyg.
- (74) För att säkerställa tillräcklig flexibilitet att fördela förluster mellan borgenärer under en rad olika omständigheter, är det lämpligt att skuldnedskrivningsverket kan användas både när syftet är att försätta den fallerade enheten i resolutionsom en verksamhet i fortsatt drift om det finns realistiska utsikter för att återställa enhetens bärkraft, och när systemviktiga tjänster överförs till en broenhet medan enhetens övriga verksamhet upphör och avvecklas.
- (75) Om skuldnedskrivningsverket används för att återställa kapitalet i den fallerade enheten för att möjliggöra fortsatt drift bör en resolution genom skuldnedskrivning åtföljas av ett utbyte av ledningen, utom i de fall då det anses lämpligt och nödvändigt att behålla ledningen för att kunna uppfylla resolutionsmålen, och en påföljande omstrukturering av enheten och dess verksamhet på ett sätt som åtgärdar orsakerna till dess fallissemang. Resolutionen bör åstadkommas genom att en plan för omorganisering av verksamheten genomförs. I förekommande fall bör sådana planer vara förenliga med den omstrukturingsplan som enheten är skyldigt att inkomma med till kommissionen enligt unionens regler om statligt stöd. I synnerhet bör planen, förutom åtgärder som syftar till att återställa enhetens långsiktiga bärkraft, inkludera åtgärder för att begränsa stödet till minimifördelning av bördorna, samt åtgärder för att begränsa smedvridning av konkurrensen.
- (76) Det är inte lämpligt att använda skuldnedskrivningsverket på fordringar som är säkrade av inteckningar, pantar eller på annat sätt garanterade. För att säkerställa att skuldnedskrivningsverket är effektivt och uppnår sina mål är det dock önskvärt att det kan tillämpas på så många av skulderna utan säkerhet som möjligt i den fallerade enheten. Det är dock lämpligt att utesluta vissa typer av skulder utan säkerhet från skuldnedskrivningsverkets tillämpningsområde. För att skydda insättare med garanterade insättningar bör skuldnedskrivningsverket inte tillämpas på de insättningar som är skyddade enligt direktiv 2014/49/EU. För att säkerställa kontinuiteten för kritiska funktioner bör skuldnedskrivningsverket inte tillämpas på vissa skulder gentemot anställda i den

fallerade enheten eller på kommersiella fordringar som avser varor och tjänster som är kritiska för enhetens löpande drift. För att pensionsrättigheter och pensionsbelopp som tillkommer pensionsorgan och pensionsförvaltare ska kunna fullgöras bör skuldnedskrivningsverktyget inte tillämpas på de skulder som en fallerad enhet har till ett pensionssystem, förutom skulder för pensionsförmåner som hänför sig till rörlig ersättning som inte grundas på kollektivavtal. För att minska risken för spridningseffekter på systemnivå bör skuldnedskrivningsverktyget inte tillämpas på skulder som hänför sig till deltagande i betalningssystem med en återstående löptid på mindre än sju dagar eller på skulder till enheter, med undantag för enheter inom en och samma koncern, med en ursprunglig löptid på mindre än sju dagar.

- (77) Det bör vara möjligt att under olika omständigheter helt eller delvis undanta skulder, bland annat i de fall där sådana skulder inte kan skrivas ned inom rimlig tid, där undantaget är absolut nödvändigt och står i proportion till uppnåendet av kontinuitet för kritiska funktioner och kärnaffärsområden eller där tillämpningen av skuldnedskrivningsverktyget på skulder skulle leda till en sådan värdeförstörelse att förlusterna för andra borgenärer skulle bli högre än om de skulderna inte undantogs från skuldnedskrivning. Det bör också vara möjligt att helt eller delvis undanta skulder när detta är nödvändigt för att undvika spridningseffekter och finansiell instabilitet, som kan förorsaka allvariga störningar av en medlemsstats ekonomi. När nämnden, eller, i förekommande fall, de nationella resolutionsmyndigheterna, genomför de bedömningarna bör de beakta följderna av en möjlig nedskrivning av skulder som består av ersättningsberättigade insättningar som tillhör fysiska personer och mikro-företag och små och medelstora företag över den täckningsgrad som föreskrivs i direktiv 2014/49/EU.
- (78) I de fall där de undantagen görs får nedskrivnings- eller konverteringsnivån avseende andra kvalificerade skulder höjas för att ta hänsyn till sådana undantag, under förutsättning att principen om "inte sämre villkor för borgenär än vid normala insolvensförfaranden" följs. När förlusterna inte kan läggas över på andra borgenärer får ett bidrag göras från fonden till institutet under resolution på ett antal stränga villkor, bl.a. att förluster på minst 8 % av de totala skulderna inklusive kapitalbasen redan har absorberats och att finansieringen från fonden begränsas till mindre än 5 % av de totala skulderna inklusive kapitalbasen eller de medel som fonden har tillgång till och det belopp som kan insamlas genom efterhandsbidrag inom tre år.
- (79) Under exceptionella omständigheter bör nämnden kunna söka finansiering från alternativa finansieringsmedel när skulder har undantagits och fonden i stället för de skulderna har använts för att ge ett bidrag till nedskrivningen upp till och med den övre gräns som kan tillåtas.
- (80) Det miniminedskrivningsbelopp på 8 % av de totala skulderna som avses i denna förordning, bör beräknas med utgångspunkt i värderingen som utförts i enlighet med denna förordning. Tidigare förluster som absorberats av aktieägare genom en minskning av kapitalbasen redan före den värderingen bör inte inbegripas i det procenttalet.
- (81) Eftersom skyddet av garanterade insättare är ett av de viktigaste resolutionsmålen bör garanterade insättningar inte omfattas av tillämpningen av skuldnedskrivningsverktyget. Insättningsgarantisystemet bidrar emellertid till att finansiera resolutionsförfarandet genom att absorbera förluster till en omfattning av de nettoförluster som det skulle ha behövt lida efter att ha ersatt insättarna inom ramen för normala insolvensförfaranden. Utövat av skuldnedskrivningsbefogenheterna skulle säkerställa att insättare fortsätter att kunna förfoga över sina insättningar vilket är den huvudsakliga anledningen till inrättandet av insättningsgarantisystemen. Att inte föreskriva medverkan av de ordningarna i sådana fall skulle innebära en ooberättigad fördel i förhållande till de övriga borgenärer som skulle omfattas av resolutionsmyndighetens utövande av sina befogenheter.
- (82) När insättningar överförs till en annan enhet i samband med resolutionen av en enhet, bör insättare inte försäkras utöver den täckningsnivå som föreskrivs i direktiv 2014/49/EU. Därför bör fordringar som avser kvarvarande insättningar i institutet under resolution begränsas till skillnaden mellan de medel som överförs och insättningsgarantinivån som föreskrivs i direktiv 2014/49/EU. I de fall överförda insättningar överskrider täckningsnivån, bör insättaren inte ha någon fordran på insättningsgarantisystemet vad gäller kvarvarande insättningar i institutet under resolution.
- (83) För att undvika att enheter strukturerar sina skulder på ett sätt som förhindrar att skuldnedskrivningsverktyget blir verkningsfullt, är det lämpligt att fastställa att enheter vid varje tidpunkt måste uppfylla ett minimikrav för kapitalbas och kvalificerade skulder som får omfattas av skuldnedskrivningsverktyget, uttryckt i procent av enhetens totala skulder och kapitalbas.

- (84) En "uppfifrån-och-ned"-modell bör antas för att bestämma minimikraven för kapitalbas och kvalificerade skulder inom en koncern. Enligt modellen bör resolutionsåtgärderna vidtas på nivån för en enskild juridisk enhet och det är helt avgörande att den koncernenhet där förlusterna uppstår har, eller har tillgång till, förlustabsorberingskapacitet. I det syftet bör det säkerställas att förlustabsorberingskapaciteten inom en koncern är fördelad över koncernen alltefter risknivån för de juridiska enheter som ingår i den. En separat bedömning av vilket minimikrav för kapitalbas och kvalificerade skulder som är nödvändigt bör göras för varje enskilt dotterföretag. Dessutom bör det säkerställas att allt kapital och alla skulder som räknas med när det gäller koncernminimikravet för kapitalbas och kvalificerade skulder antingen finns hos enheter där det är sannolikt att förluster kommer att uppstå eller på annat sätt finns att tillgå för att absorbera förluster.

Denna förordning bör möjliggöra resolution med flera ingångspunkter eller med en enda ingångspunkt. Minimikraven för kapitalbas och kvalificerade skulder bör återspegla en resolutionsstrategi som är lämplig för koncernen i enlighet med resolutionsplanen. Minimikravet på kapitalbasen och de kvalificerade skulderna bör i synnerhet gälla på lämplig nivå i koncernen för att återspegla flera ingångspunkter eller en enda ingångspunkt, i enlighet med resolutionsplanen, samtidigt som det beaktas att det kan finnas omständigheter då en annan metod än den som finns i planen används eftersom den t.ex. möjliggör att resolutionsmålen uppnås mer effektivt. Mot den bakgrunden, oavsett om koncernen har valt metoden med flera ingångspunkter eller den med en enda ingångspunkt, bör alla koncernenheter alltid ha ett robust minimikrav för kapitalbas och kvalificerade skulder så att risken för spridningseffekter eller en bankrusning kan undvikas.

- (85) Den bästa metoden för en resolution bör väljas beroende på omständigheterna i varje enskilt fall, varför alla de resolutionsverktyg som föreskrivs i direktiv 2014/59/EU bör kunna användas. Vid beslut om resolutionsordning bör nämnden, rådet och kommissionen i största möjliga utsträckning välja den ordning som är minst kostsam för fonden.
- (86) I direktiv 2014/59/EU har de nationella resolutionsmyndigheterna getts befogenhet att skriva ned och omvandla kapitalinstrument, eftersom villkoren för nedskrivning och konvertering av kapitalinstrument kan sammanfalla med villkoren för resolution, och då bör en bedömning göras av om nedskrivning och konvertering av kapitalinstrument räcker för att återställa den berörda enhetens sunda finansiella ställning eller om även resolutionsåtgärder måste vidtas. Som regel kommer detta att användas inom ramen för en resolution. Nämnden, under kommissionens eller i förekommande fall rådets kontroll, bör ersätta nationella resolutionsmyndigheter också i den funktionen och bör därför bemyndigas att bedöma om villkoren för nedskrivning och konvertering av kapitalinstrument är uppfyllda och bör även besluta om en enhet ska försättas i resolution, om resolutionskraven är uppfyllda.
- (87) I alla de deltagande medlemsstaterna bör det säkerställas att resolutionsinsatsen är effektiv och enhetlig. Om en nationell resolutionsmyndighet inte har tillämpat eller inte följt ett beslut som fattats av nämnden enligt denna förordning, eller har tillämpat det på ett sätt som utgör ett hot mot något av resolutionsmålen eller mot ett effektivt genomförande av resolutionsordningen, bör nämnden ha befogenhet att till en annan person överföra vissa specifika rättigheter, tillgångar eller skulder hos ett institut under resolution, att kräva konvertering av skuldinstrument som innehåller ett avtalsvillkor om konvertering i vissa situationer eller vidta alla åtgärder som krävs för att i betydande grad möta hotet mot resolutionsmålet i fråga. Det bör uteslutas att en nationell resolutionsmyndighet kan begränsa eller påverka nämndens befogenhetsutövning och funktioner.
- (88) De enheter, organ och myndigheter som berörs av tillämpningen av denna förordning bör samarbeta med varandra i enlighet med den princip om lojalt samarbete som stadgas i fördragen.
- (89) För att öka den gemensamma resolutionsmekanismens effektivitet bör nämnden i alla situationer samarbeta nära med EBA. I förekommande fall bör nämnden också samarbeta med ESRB, Europeiska tillsynsnämnden

(Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten) (Eiopa), som inrättas genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1094/2010 ⁽¹⁾, Europeiska tillsynsmyndigheten (Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten) (Esma), som inrättas genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1095/2010 ⁽²⁾, samt andra myndigheter som utgör ESFS. Dessutom bör nämnden samarbeta nära med ECB och de andra myndigheter som har befogenhet att utöva tillsyn över enheter inom den gemensamma tillsynsmekanismen, särskilt för koncerner som är föremål för gruppbaserad tillsyn av ECB. För en effektiv hantering av fallissemangshotade bankers resolutionsförfarande bör nämnden samarbeta med de nationella resolutionsmyndigheterna i förfarandets alla faser. Därmed är det samarbetet nödvändigt inte bara för att genomföra nämndens resolutionsbeslut utan också innan det fattas, vid resolutionsplanering eller under den tidiga ingripandefasen. Nämnden bör kunna samarbeta med berörda resolutionsmyndigheter och faciliteter som direkt eller indirekt finansierar offentligt finansiellt stöd.

- (90) När nämnden tillämpar resolutionsverktyg och utövar resolutionsbefogenheter bör den ge de nationella resolutionsmyndigheterna i uppdrag att se till att företrädare för de anställda i de berörda enheterna informeras och, när detta är lämpligt, hörs som föreskrivs i direktiv 2014/59/EU.
- (91) Eftersom nämnden ersätter de deltagande medlemsstaternas nationella resolutionsmyndigheter vid resolutionsbeslut, bör den också ersätta dem i samarbetet med icke-deltagande medlemsstater, inbegripet i de resolutionskolleger som avses i direktiv 2014/59/EU, när det gäller resolutionsfunktioner.
- (92) Eftersom många institut inte bara verkar inom unionen utan även internationellt, måste en effektiv resolutionsmekanism innehålla principer om samarbete med de berörda myndigheterna i tredjeländ. Stöd till myndigheter i tredjeländ bör ges i enlighet med den rättsliga ramen som föreskrivs i artikel 88 i direktiv 2014/59/EU. För att säkerställa en konsekvent hållning gentemot tredjeländ bör det i största möjliga mån undvikas att det i de deltagande medlemsstaterna fattas skiljaktiga beslut när det gäller erkännande av resolutionsförfaranden som genomförs i tredjeländ avseende institut eller moderföretag som har dotterföretag eller andra tillgångar, rättigheter eller skulder i de deltagande medlemsstaterna. Nämnden bör därför ges befogenhet att utfärda rekommendationer om det.
- (93) För att effektivt kunna fullgöra sitt uppdrag bör nämnden ha lämpliga utredningsbefogenheter. Den bör kunna begära in all nödvändig information, antingen genom de nationella resolutionsmyndigheterna eller direkt efter att ha informerat dessa, samt kunna göra utredningar och kontroller på plats, i samarbete med behöriga nationella myndigheter om så är lämpligt, med fullt beaktande av all tillgänglig information hos ECB och de nationella behöriga myndigheterna. Vid resolution bör nämnden genom kontroller på plats kunna trygga att beslut fattas utifrån helt korrekt information och effektivt övervaka de nationella myndigheternas genomförande.
- (94) För att säkerställa att nämnden har tillgång till all relevant information, bör de relevanta enheterna och deras anställda eller tredjeparter till vilka de berörda enheterna har lagt ut funktioner eller verksamhet, inte kunna åberopa krav på tystnadsplikt för att hindra utlämnande av upplysningar till nämnden. Samtidigt bör utlämnande av sådan information till nämnden inte kunna anses vara överträdelse av krav på tystnadsplikt.
- (95) För att säkra att beslut som antagits inom ramen för den gemensamma resolutionsmekanismen följs, bör proportionella och avskräckande sanktionsavgifter föreläggas i fall av överträdelse. Nämnden bör ha rätt att påföra företag sanktionsavgifter eller viten, om de inte uppfyller sina förpliktelser enligt beslut som nämnden riktat till dem.

⁽¹⁾ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1094/2010 av den 24 november 2010 om inrättande av en europeisk tillsynsmyndighet (Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten), om ändring av beslut nr 716/2009/EG och om upphävande av kommissionens beslut 2009/79/EG (EUT L 331, 15.12.2010, s. 48).

⁽²⁾ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1095/2010 av den 24 november 2010 om inrättande av en europeisk tillsynsmyndighet (Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten), om ändring av beslut nr 716/2009/EG och om upphävande av kommissionens beslut 2009/77/EG (EUT L 331, 15.12.2010, s. 84).

- (96) Om en nationell resolutionsmyndighet överträder den gemensamma resolutionsmekanismens regler genom att inte utöva sina befogenheter enligt nationell rätt för att genomföra en instruktion från nämnden, kan den berörda medlemsstaten vara skyldig att ersätta alla skador som tillfogats personer, i tillämpliga fall inbegripet när detta avser institutet eller koncernen under resolution eller dennas borgenärer i någon medlemsstat, i enlighet med relevant rättspraxis.
- (97) För att kunna garantera nämnden oinskränkt självständighet och oberoende bör den ges en egen budget med intäkter i form av obligatoriska bidrag från instituten i de deltagande medlemsstaterna. Lämpliga regler bör fastställas för nämndens budget och dess utarbetande, för antagandet av interna regler för hur den upprättas och genomförs respektive för intern och extern revision av räkenskaperna.
- (98) Denna förordning bör inte påverka medlemsstaternas förmåga att ta ut avgifter för att täcka sina nationella resolutionsmyndigheters administrativa utgifter.
- (99) De deltagande medlemsstaterna har gemensamt kommit överens om att se till att icke-deltagande medlemsstater ersätts skyndsamt och med ränta för det belopp som en icke-deltagande medlemsstat har betalat i egna medel avseende allt eventuellt utnyttjande av unionsbudgeten för att uppfylla utomobligatoriskt ansvar och täcka kostnader för detta i samband med utförande av uppgifter enligt denna förordning. De deltagande medlemsstaterna har ingått ett avtal för att genomföra det åtagandet.
- (100) Det finns omständigheter där de tillämpade resolutionsverktygens effektivitet kan bero på tillgången till kortfristig finansiering för enheten eller broenheten, utställandet av garantier till presumtiva köpare eller tillhandahållandet av kapital till broenheten. Oberoende av centralbankernas uppgift att tillhandahålla likvida medel till det finansiella systemet även i svåra tider, är det därför viktigt att medlemsstaterna upprättar en fond för att undvika att de medel som krävs för sådana ändamål tas från de nationella budgetarna. Det bör vara finanssektorn som helhet som finansierar stabiliseringen av det finansiella systemet.
- (101) Det är nödvändigt att se till att fonden är fullt tillgänglig för resolution av fallerande institut. Därför bör fonden inte användas för något annat syfte än en effektiv genomförande av resolutionsverktyg och resolutionsbefogenheter. Dessutom bör den endast användas i enlighet med de tillämpliga målen och principerna för resolution. Således bör nämnden säkerställa att alla förluster, kostnader eller andra utgifter som uppstår i samband med att resolutionsverktygen används i första hand ska bäras av de aktieägare och borgenärer institutet under resolution har. Det är först när aktieägarnas och borgenärernas medel är uttömda, som fonden bör bära förluster, kostnader eller andra utgifter som resolutionsverktygen försäkras.
- (102) I princip bör bidrag insamlas från finanssektorn före och oberoende av en eventuell resolutionsinsats. Om sådan förhandsfinansiering är otillräcklig för att täcka de förluster eller kostnader som utnyttjandet av fonden försäkras, bör ytterligare bidrag åläggas för att bära den ytterligare kostnaden eller förlusten. Dessutom bör fonden kunna ta upp lån och andra former av stöd hos institut, finansiella institut eller andra tredjeparter, när förhands- och efterhandsbidrag inte omedelbart är tillgängliga och inte täcker kostnaderna som användning av fonden för resolutionsåtgärder orsakat.
- (103) För att undvika dubbelbetalningar bör medlemsstaterna såsom förhandsbidrag kunna utnyttja tillgängliga finansiella medel från sådana nationella bankbidrag, skatter eller resolutionsbidrag som införts mellan den 17 juni 2010 och den 2 juli 2014.
- (104) Det är absolut nödvändigt att fondens på förhand tillgängliga finansiella medel åtminstone når en viss minsta målnivå, för att uppnå en kritisk massa och undvika procykliska effekter som skulle uppstå om fonden vid en systemkris bara hade tillgång till efterhandsbidrag.

- (105) Fondens målnivå bör fastställas som en procentandel av det insättningsbelopp som garanteras i alla kreditinstitut som är auktoriserade i de deltagande medlemsstaterna. Eftersom de institutens totala skulder skulle utgöra ett mer lämpligt referensvärde med hänsyn till fondens funktion, bör kommissionen bedöma huruvida garanterade insättningar eller totala skulder är den lämpligare grunden och huruvida ett minsta absolut belopp för fonden bör införas i framtiden, och därmed upprätthålla lika villkor med direktiv 2014/59/EU.
- (106) En lämplig tidsram bör fastställas för att nå målet om fondens nivå. Det bör dock vara möjligt för nämnden att anpassa bidragsperioden med hänsyn till betydande utbetalningar från fonden.
- (107) Säkerställandet av en effektiv och tillräcklig finansiering av fonden är av yttersta vikt för den gemensamma resolutionsmekanismens trovärdighet. Nämndens kapacitet att skaffa alternativ finansiering för fonden bör stärkas på ett sätt som optimerar finansieringskostnaderna och bevarar fondens kreditvärdighet. Omedelbart efter denna förordnings ikraftträdande bör nämnden i samarbete med de deltagande medlemsstaterna vidta de åtgärder som krävs för att utveckla lämpliga metoder och förfaranden, som gör det möjligt att öka fondens upplägningskapacitet, och som ska finnas tillgängliga senast den dag då denna förordning börjar tillämpas.
- (108) Om deltagande medlemsstater redan har inrättat nationella finansieringsarrangemang för resolutioner, bör de kunna föreskriva att dessa finansieringsarrangemang använder sina tillgängliga finansiella medel, tidigare insamlade från enheter i form av förhandsbidrag, för att kompensera enheter för förhandsbidrag som dessa enheter bör betala till fonden. Sådan kompensation bör inte påverka medlemsstaternas skyldigheter enligt direktiv 2014/49/EU.
- (109) För att säkerställa en rättvis beräkning av bidragen och stimulera verksamhet enligt en mindre riskfylld modell, bör fondbidragen återspegla kreditinstitutens risknivå i enlighet med direktiv 2014/59/EU och med de delegerade akter som antas enligt det direktivet.
- (110) För att säkerställa en rimlig fördelning av resolutionskostnaderna mellan insättningsgarantisystem och fonden bör det insättningsgarantisystem som ett institut under resolution är anslutet till vara skyldigt att ge ett bidrag som inte överstiger det förlustbelopp som det skulle ha drabbats av om enheten hade avvecklats genom normala insolvensförfaranden.
- (111) För att skydda de inestående fondmedlens värde bör de medlen investeras i tillräckligt säkra, diversifierade och likvida tillgångar.
- (112) När det nära samarbetet mellan en deltagande medlemsstat som inte har euron som valuta och ECB avslutas i enlighet med artikel 7 i förordning (EU) nr 1024/2013, måste beslut fattas om en rättvis fördelning av de sammanlagda bidragen från den deltagande medlemsstaten i fråga, med beaktande av både den deltagande medlemsstatens och fondens intressen.
- (113) Kommissionen bör ges befogenhet att anta delegerade akter enligt artikel 290 i EUF-fördraget för att fastställa regler för att beräkna den räntesats som ska tillämpas vid ett beslut om återkrävande av felaktigt använda medel från fonden och garantera stödmottagares rätt till god förvaltning och tillgång till handlingar vid förfaranden rörande sådant återkrävande, fastställa typen av bidrag till fonden och vad de ska avse samt hur de ska beräknas och hur de ska betalas, specificera regler för registrering, redovisning och rapportering samt andra regler för att säkra att bidragen betalas in i tid och i sin helhet; fastställa de årliga bidragsnivåer som krävs för att täcka nämndens administrativa utgifter fram till dess att den inleder sin verksamhet fullt ut, fastställa systemet för bidrag för institut som har getts tillstånd att fortsätta bedriva verksamhet efter det att fonden har nått sin målnivå; fastställa kriterier för bidragens tidsfördelning; fastställa kriterier för att fastställa med hur många år den inledande period för att nå målnivån kan förlängas; fastställa kriterier för fastställandet av årliga bidrag när de tillgängliga finansiella medlen i fonden sjunker under dess målnivå efter den inledande perioden; fastställa bestämmelser för att specificera de omständigheter och villkor under vilka efterhandsbidrag tillfälligt får skjutas upp för enskilda institut samt fastställa detaljerade regler för förvaltningen av fonden och allmänna principer och kriterier för dess investeringsstrategi.

- (114) Rådet bör inom ramen för de delegerade akter som antas enligt direktiv 2014/59/EU anta genomförandeakter för att specificera tillämpningen av metoderna för beräkning av enskilda bidrag till fonden, liksom de tekniska metoderna för att beräkna det fasta bidraget och det riskjusterade bidraget. Den metoden bör säkerställa att både den fasta och den riskjusterade delarna i formeln för beräkning av enskilda bidrag redovisas på ett sätt som är förenligt med resolutionsprinciperna och i enlighet med de delegerade akter som antas enligt artikel 103.7 i direktiv 2014/59/EU. Metoden bör vara utformad med beaktande av proportionalitetsprincipen, utan att skapa snedvridningar mellan bankstrukturerna i medlemsstaterna.
- (115) Kommissionen bör i enlighet med sin fasta praxis fortsätta att samråda med av medlemsstaterna utsedda experter vid utarbetandet av utkasten till de delegerade akter som föreskrivs i denna förordning, vilket framgår av förklaring nr 39 om artikel 290 i EUF-fördraget. Det är av särskild betydelse på detta område att kommissionen vid behov genomför lämpliga samråd under sitt förberedande arbete med ECB och nämnden på deras respektive kompetensområden.
- (116) Resolutionsåtgärder bör vederbörligen anmälas och med några begränsade undantag som fastställs i denna förordning också offentliggöras. Eftersom uppgifter som nämnden, de nationella resolutionsmyndigheterna och deras professionella rådgivare inhämtar under resolutionsprocessen sannolikt är känsliga innan resolutionsbeslutet offentliggörs, bör de uppgifterna omfattas av krav på tystnadsplikt. Det faktum att information om innehållet och de närmare uppgifterna i resolutionsplanerna och resultatet av en bedömning av de planerna kan få vittgående konsekvenser, särskilt för företagen i fråga, måste beaktas. All information som tillhandahålls om ett beslut innan det fattas måste antas få effekter på offentliga och privata intressen som berörs av åtgärden, oavsett om det gäller huruvida villkoren för resolution är uppfyllda eller tillämpningen av ett specifikt verktyg eller någon åtgärd under förfarandena. Uppgiften om att nämnden och de nationella resolutionsmyndigheterna undersöker en viss enhet skulle kunna vara tillräcklig för att förorsaka negativa följder för den enheten. Det är därför nödvändigt att säkerställa att det finns lämpliga mekanismer för att upprätthålla konfidentialiteten kring sådan information, såsom innehållet och de närmare uppgifterna i resolutionsplaner och resultatet av bedömningar som genomförts i det sammanhanget.
- (117) För att slå vakt om nämndarbetets konfidentialitet, bör dess ledamöter och personal, även den personal som utväxlas med eller utstationeras av de deltagande medlemsstaterna för resolutionsuppgifter omfattas av kravet på tystnadsplikt, även efter det att deras uppdrag har upphört. Det kravet bör också gälla andra personer som nämnden auktoriserat, personer som de nationella resolutionsmyndigheterna i medlemsstaterna auktoriserat eller utsett för att genomföra inspektioner på plats samt de observatörer som inbjudits att närvara vid möten i nämndens plenarsession och verkställande session och observatörer från icke-deltagande medlemsstater som deltar i interna resolutionsenheter. För utförandet av dess uppgifter enligt denna förordning bör nämnden på vissa villkor ges rätt att utbyta information med nationella myndigheter och organ eller unionens myndigheter och organ.
- (118) För att se till att nämnden införlivas i det europeiska systemet för finansiell tillsyn, bör förordning (EU) nr 1093/2010 ändras så att nämnden ingår i de behöriga myndigheterna enligt den förordningen. Ett sådant likställande av nämnden och behöriga myndigheter enligt förordning (EU) nr 1093/2010 är förenligt med EBA:s uppgifter enligt artikel 25 i förordning (EU) nr 1093/2010, nämligen att bidra till och aktivt delta i utvecklingen och samordningen av återhämtnings- och resolutionsplaner och att underlätta resolutionen av fallerande enheter och särskilt gränsöverskridande koncerner.
- (119) Tills nämnden är fullt verksam, bör kommissionen ansvara för den inledande verksamheten inklusive utnämningen av en tillförordnad ordförande som kan godkänna nämndens alla nödvändiga betalningar.
- (120) I den gemensamma resolutionsmekanismen samlas nämnden, rådet, kommissionen, och resolutionsmyndigheterna i de deltagande medlemsstaterna. Domstolen har jurisdiktion att pröva lagenligheten i de beslut nämnden, rådet och kommissionen antar, i enlighet med artikel 263 i EUF-fördraget, liksom för att bestämma deras utomobligatoriska ansvar. I enlighet med artikel 267 i EUF-fördraget har dessutom domstolen behörighet att meddela förhandsavgöranden på begäran från nationella rättsliga myndigheter om giltigheten och tolkningen av rättsakter som beslutats av unionens institutioner, organ eller byråer. Nationella rättsliga myndigheter bör ha behörighet i enlighet med sin nationella rätt att pröva lagenligheten i de beslut som antas av resolutionsmyndigheterna i de deltagande medlemsstaterna i samband med utövandet av de befogenheter som de tilldelats enligt denna förordning, samt för att bestämma deras utomobligatoriska ansvar.

- (121) Denna förordning står i överensstämmelse med de grundläggande rättigheter, friheter och principer som erkänns i synnerhet istadgan, och i synnerhet rätten till egendom, skydd av personuppgifter, näringsfrihet, rätten till ett effektivt rättsmedel och till en opartisk domstol och rätten till försvar, och bör genomföras i enlighet med dessa rättigheter och principer.
- (122) Eftersom målen för denna förordning, nämligen att inrätta en effektiv gemensam europeisk ram för resolution av enheter och säkerställa en konsekvent tillämpning av resolutionsregler, inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna utan snarare kan uppnås bättre på unionsnivå, kan unionen vidta åtgärder i enlighet med subsidiaritetsprincipen i artikel 5 i fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget). I enlighet med proportionalitetsprincipen i samma artikel går denna förordning inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå dessa mål.
- (123) Kommissionen bör granska tillämpningen av denna förordning för att bedöma dess effekter på den inre marknaden och avgöra huruvida eventuella ändringar eller ytterligare utveckling behövs för att förbättra effektiviteten och ändamålsenligheten i den gemensamma resolutionsmekanismen, i synnerhet huruvida bankunionen behöver kompletteras med en harmonisering på unionsnivå av insolvensförfarandena för fallerade institut.
- (124) Överföringen av de bidrag som insamlats på nationell nivå enligt denna förordning bör göra det möjligt för fonden att drivas och därmed också att resolutionsverktygen tillämpas på ett effektivt sätt. Därför bör bestämmelserna i denna förordning om resolutionsverktygen och bidragen tillämpas från och med den 1 januari 2016. Från och med december 2015 bör det vara möjligt att senarelägga det datumet med en månad åt gången när de villkor som möjliggör överföring av bidragen som insamlats på nationell nivå inte har uppfyllts.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

DEL I

ALLMÄNNA BESTÄMMELSER

Artikel 1

Syfte

I denna förordning fastställs enhetliga regler och ett enhetligt förfarande för resolution av de enheter som avses i artikel 2 och som är etablerade i de deltagande medlemsstater som avses i artikel 4.

De enhetliga reglerna och förfarandena ska tillämpas av den gemensamma resolutionsnämnden som inrättas i enlighet med artikel 42 (nedan kallad *nämnden*) tillsammans med rådet och kommissionen och de nationella resolutionsmyndigheterna, inom ramen för den gemensamma resolutionsmekanism som inrättas genom denna förordning. Den gemensamma resolutionsmekanismen ska stödjas av en gemensam resolutionsfond (nedan kallad *fonden*).

Användningen av fonden ska vara villkorat av att ett avtal mellan de deltagande medlemsstaterna har trätt i kraft (nedan kallat *avtalet*) om överföring till fonden av de medel som insamlats på nationell nivå samt om en gradvis sammanslagning av olika medel som insamlats på nationell nivå för tilldelning till nationella delar av fonden.

Artikel 2

Tillämpningsområde

Förordningen ska tillämpas på

- kreditinstitut som är etablerade i en deltagande medlemsstat,
- moderföretag, inbegripet finansiella holdingföretag och blandade finansiella holdingbolag, som är etablerade i en deltagande medlemsstat, när de omfattas av gruppbaserad tillsyn av ECB i enlighet med artikel 4.1 g i förordning (EU) nr 1024/2013,
- värdepappersföretag och finansiella institut som är etablerade i en deltagande medlemsstat när de omfattas av gruppbaserad tillsyn av ECB över moderföretaget i enlighet med artikel 4.1 g i förordning (EU) nr 1024/2013.

Artikel 3

Definitioner

1. I denna förordning gäller följande definitioner:
 - 1) *nationell behörig myndighet*: varje nationell behörig myndighet enligt definitionen i artikel 2.2 i förordning (EU) nr 1024/2013.
 - 2) *behörig myndighet*: en behörig myndighet enligt definitionen i artikel 4.2 i i förordning (EU) nr 1093/2010.
 - 3) *nationell resolutionsmyndighet*: den myndighet som en deltagande medlemsstat har utsett i enlighet med artikel 3 i direktiv 2014/59/EU.
 - 4) *berörd nationell resolutionsmyndighet*: den nationella resolutionsmyndigheten i en deltagande medlemsstat i vilken enhet eller en koncernenhet är etablerad.
 - 5) *villkor för resolution*: villkor som avses i artikel 18.1.
 - 6) *resolutionsplan*: en plan som upprättats i enlighet med artikel 8 eller 9.
 - 7) *koncernresolutionsplan*: en plan för koncernresolution som upprättats i enlighet med artikel 8 och 9.
 - 8) *resolutionsmål*: de mål som avses i artikel 14.
 - 9) *resolutionsverktyg*: ett resolutionsverktyg som avses i artikel 22.2.
 - 10) *resolutionsåtgärd*: beslutet att placera en enhet som avses i artikel 2 under resolution enligt artikel 18, tillämpningen av ett resolutionsverktyg eller utövandet av en eller flera resolutionsbefogenheter.
 - 11) *garanterade insättningar*: insättningar enligt definitionen i artikel 2.1.5 i direktiv 2014/49/EU.
 - 12) *kvalificerade insättningar*: kvalificerade insättningar enligt definitionen i artikel 2.1.4 i direktiv 2014/49/EU.
 - 13) *institut*: ett kreditinstitut eller värdepappersföretag som omfattas av gruppbaserad tillsyn i enlighet med artikel 2 c.
 - 14) *institut under resolution*: en enhet som avses i artikel 2 som omfattas av en resolutionsåtgärd.
 - 15) *finansiellt institut*: ett finansiellt institut enligt definitionen i artikel 4.1.26 i förordning (EU) nr 575/2013.
 - 16) *finansiellt holdingföretag*: ett finansiellt holdingföretag enligt definitionen i artikel 4.1.20 i förordning (EU) nr 575/2013.
 - 17) *blandat finansiellt holdingföretag*: ett blandat finansiellt holdingföretag enligt definitionen i artikel 4.1.21 i förordning (EU) nr 575/2013.
 - 18) *finansiellt moderholdingföretag inom unionen*: ett finansiellt moderholdingföretag inom unionen enligt definitionen i artikel 4.1.31 i förordning (EU) nr 575/2013.
 - 19) *moderinstitut inom unionen*: ett moderinstitut inom unionen enligt definitionen i artikel 4.1.29 i förordning (EU) nr 575/2013.
 - 20) *moderföretag*: ett moderföretag enligt definitionen i artikel 4.1.15 a i förordning (EU) nr 575/2013.
 - 21) *dotterföretag*: ett dotterföretag enligt definitionen i artikel 4.1.16 i förordning (EU) nr 575/2013.
 - 22) *filial*: en filial enligt definitionen i artikel 4.1.17 i förordning (EU) nr 575/2013.

- 23) *koncern*: ett moderföretag och dess dotterföretag som är enheter som avses i artikel 2.
- 24) *gränsöverskridande koncern*: koncern som har enheter som avses i artikel 2 som är etablerade i mer än en deltagande medlemsstat.
- 25) *konsoliderad situation*: en konsoliderad situation enligt definitionen i artikel 4.1.47 i förordning (EU) nr 575/2013.
- 26) *samordnande tillsynsmyndighet*: en samordnande tillsynsmyndighet enligt definitionen i artikel 4.1.41 i förordning (EU) nr 575/2013.
- 27) *resolutionsmyndighet på koncernnivå*: en resolutionsmyndighet i den deltagande medlemsstat där institutet eller moderföretaget som är föremål för samordnande tillsyn på högsta nivån för samordnande inom de deltagande medlemsstaterna i enlighet med artikel 111 i direktiv 2013/36/EU är beläget.
- 28) *institutionella skyddssystem*: ett arrangemang som uppfyller kraven som fastställs i artikel 113.7 i förordning (EU) nr 575/2013.
- 29) *extraordinärt offentligt finansiellt stöd*: statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget, eller något annat offentligt finansiellt stöd på överstatlig nivå som skulle utgöra statligt stöd om det gavs på nationell nivå, vilket ges för att bevara eller återställa bärkraften, likviditeten eller solvensen hos en enhet som avses i artikel 2 i denna förordning eller en koncern vilken en sådan enhet tillhör.
- 30) *försäljningsverktyget*: mekanism för en resolutionsmyndighets genomförande av överföring av äganderättsinstrument som emitterats av ett institut under resolution, eller tillgångar, rättigheter eller skulder i ett institut under resolution till en köpare som inte är ett broinstitut, i enlighet med artikel 24.
- 31) *broinstitutverktyget*: mekanism för överföring av äganderättsinstrument som emitterats av ett institut under resolution, eller tillgångar, rättigheter eller skulder i ett institut under resolution, till ett broinstitut, i enlighet med artikel 25.
- 32) *verktyget för avskiljande av tillgångar*: mekanism för genomförande av överföring av tillgångar, rättigheter eller skulder i ett institut under resolution till en tillgångsförvaltningsenhet i enlighet med artikel 26.
- 33) *skuldnedskrivningsverktyget*: mekanism för genomförande av nedskrivnings- och konverteringsbefogenheter med avseende på skulder i ett institut under resolution i enlighet med artikel 27.
- 34) *tillgängliga finansiella medel*: kontanter, insättningar, tillgångar och indrivningsbara betalningsåtaganden som står till fondens förfogande för de ändamål som förtecknas i artikel 76.1.
- 35) *målnivå*: de tillgängliga finansiella medel som ska uppnås enligt artikel 69.1.
- 36) *avtalet*: avtalet om överföring av och ömsesidighet för bidrag till fonden.
- 37) *övergångsperiod*: den period från och med tillämpningsdatumet för denna förordning enligt vad som fastställs i artikel 99.2 och 99.6 fram till dess att fonden når målnivån eller den 1 januari 2024, beroende på vilket som infaller först.
- 38) *finansiella instrument*: finansiellt instrument enligt definitionen i artikel 4.1.50 i förordning (EU) nr 575/2013.
- 39) *skuldinstrument*: obligationer och andra former av överlåtbara skuldförbindelser, instrument som skapar eller bekräftar en skuld samt instrument som ger rätt att förvärva skuldinstrument.
- 40) *kapitalbas*: kapitalbas enligt definitionen i artikel 4.1.118 i förordning (EU) nr 575/2013.
- 41) *kapitalbaskrav*: krav som fastställs i artikel 92–98 i förordning (EU) nr 575/2013.

- 42) *avveckling*: realisering av tillgångar hos en enhet som avses i artikel 2.
- 43) *derivativ*: ett derivativ enligt definitionen i artikel 2.5 i förordning (EU) nr 648/2012.
- 44) *nedskrivning och konverteringsbefogenheter*: de befogenheter som avses i artikel 21.
- 45) *kärnprimärkapitalinstrument*: kapitalinstrument som uppfyller villkoren som fastställs i artiklarna 28.1–28.4, 29.1–29.5 eller 31.1 i förordning (EU) nr 575/2013.
- 46) *övriga primärkapitalinstrument*: kapitalinstrument som uppfyller villkoren som fastställs i artikel 52.1 i förordning (EU) nr 575/2013.
- 47) *supplementärkapitalinstrument*: kapitalinstrument eller efterställda lån som uppfyller villkoren som fastställs i artikel 63 i förordning (EU) nr 575/2013.
- 48) *sammanlagt belopp*: sammanlagt belopp som resolutionsmyndigheten har bedömt att kvalificerade skulder ska skrivas ned eller konverteras med i enlighet med artikel 27.13.
- 49) *kvalificerade skulder*: skulder och kapitalinstrument som inte uppfyller kraven för kärnprimärkapitalinstrument, övriga primärkapitalinstrument eller supplementärkapitalinstrument för en enhet som avses i artikel 2 som inte är uteslutet från omfattningen av skuldnedskrivningsverktyget enligt artikel 27.3.
- 50) *insättningsgarantisystem*: ett insättningsgarantisystem som införts och officiellt erkänts av en medlemsstat enligt artikel 4 i direktiv 2014/49/EU.
- 51) *relevanta kapitalinstrument*: övriga primärkapitalinstrument och supplementärkapitalinstrument.
- 52) *säkerställd obligation*: ett instrument som avses i artikel 52.4 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/65/EG⁽¹⁾.
- 53) *insättare*: en insättare enligt definitionen i artikel 2.1.6 i direktiv 2014/49/EU.
- 54) *investerar*: investerare i den mening som avses i artikel 1.4 i Europaparlamentets och rådets direktiv 97/9/EG⁽²⁾.

2. I avsaknad av en relevant definition i punkt 1 i den här artikeln, ska definitionerna som avses i artikel 2 i direktiv 2014/59/EU tillämpas. I avsaknad av en relevant definition i punkt 1 i den här artikeln eller i artikel 2 i direktiv 2014/59/EU, ska definitionerna som avses i artikel 3 i direktiv 2013/36/EU tillämpas.

Artikel 4

Deltagande medlemsstater

1. Deltagande medlemsstater i den mening som avses i artikel 2 i förordning (EU) nr 1024/2013 ska anses vara deltagande medlemsstater enligt denna förordning.
2. När ett nära samarbete mellan en medlemsstat och ECB tillfälligt avbryts eller avslutas i enlighet med artikel 7 i förordning (EU) nr 1024/2013, ska enheter etablerade i den medlemsstaten inte längre omfattas av denna förordning från tillämpningsdagen för beslutet om tillfälligt avbrott eller avslutande av nära samarbete.
3. När det nära samarbete med ECB som en medlemsstat som inte har euron som valuta har avslutats i enlighet med artikel 7 i förordning (EU) nr 1024/2013, ska nämnden inom tre månader efter antagandet av beslutet om avslutande av det nära samarbetet besluta, i överenskommelse med den medlemsstaten om formerna för återbetalningen av de bidrag som den berörda medlemsstaten har överfört till fonden och eventuella tillämpliga villkor.

Återbetalningar ska innefatta den andel av den berörda medlemsstatens del som inte har gjorts ömsesidig. Om återbetalningen under övergångsperioden, enligt avtalet, av den del som inte har gjorts ömsesidig inte är tillräcklig för att möjliggöra finansiering av inrättandet av den berörda medlemsstatens nationella finansieringsarrangemang i enlighet med

⁽¹⁾ Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/65/EG av den 13 juli 2009 om samordning av lagar och andra författningar som avser företag för kollektiva investeringar i överlåtbara värdepapper (fondföretag) (EUT L 302, 17.11.2009, s. 32).

⁽²⁾ Europaparlamentets och rådets direktiv 97/9/EG av den 3 mars 1997 om system för ersättning till investerare (EGT L 84, 26.3.1997, s. 22).

direktiv 2014/59/EU, ska återbetalningen också innefatta hela eller delar av medlemsstatens del som gjorts ömsesidig i enlighet med avtalet eller på annat sätt, efter övergångsperioden, hela eller delar av de bidrag som överförts av den berörda medlemsstaten under det nära samarbetet, till ett belopp som är tillräckligt för att möjliggöra finansiering av det nämnda nationella finansieringsarrangemanget.

Vid bedömningen av det belopp som ska återbetalas från fonden från den del som har gjorts ömsesidig eller, efter övergångsperioden ska följande ytterligare kriterier tas i beaktande:

- a) På vilket sätt det nära samarbetet med ECB har avslutats, om det var frivilligt i enlighet med artikel 7.6 i förordning (EU) nr 1024/2013 eller inte.
- b) Förekomsten av pågående resolutionsinsatser vid tidpunkten för avslutandet.
- c) Konjunkturykeln i medlemsstaten som berörs av avslutandet.

Återbetalningar ska genomföras under en begränsad period som är proportionell mot längden på det nära samarbetet. Den berörda medlemsstatens del av de finansiella medlen från fonden som används till resolutionsåtgärder under perioden för nära samarbete ska dras av från de återbetalningarna.

4. Denna förordning ska fortsätta att gälla för resolutionsförfaranden som pågår på tillämpningsdagen för ett beslut som avses i punkt 2.

Artikel 5

Förhållande till direktiv 2014/59/EU och tillämplig nationell rätt

1. När enligt denna förordning nämnden utför uppgifter och utövar befogenheter som enligt direktiv 2014/59/EU ska utföras eller utövas av den nationella resolutionsmyndigheten, ska nämnden vid tillämpningen av denna förordning och av direktiv 2014/59/EU anses som den berörda nationella resolutionsmyndigheten eller som relevant nationell resolutionsmyndighet på koncernnivå vid gränsöverskridande resolution på koncernnivå.

2. Nämnden, rådet och kommissionen och, i tillämpliga fall, de nationella resolutionsmyndigheterna ska fatta beslut under iakttagande av och i enlighet med den tillämpliga unionsrätten och i synnerhet rätts- och icke-rättsakter, inbegripet dem som avses i artiklarna 290 och 291 i EUF-fördraget.

Nämnden, rådet och kommissionen ska omfattas av bindande tekniska standarder för tillsyn och tekniska standarder för genomförande som utarbetats av EBA och som antagits av kommissionen i enlighet med artiklarna 10–15 i förordning (EU) nr 1093/2010 och alla riktlinjer och rekommendationer som antagits av EBA enligt artikel 16 i den förordningen. De ska göra sitt yttersta för att efterleva de riktlinjer och rekommendationer som utfärdats av EBA som avser uppgifter av det slag som ska utföras av de organen. Om de inte efterlever eller inte har för avsikt att efterleva sådana riktlinjer eller rekommendationer ska EBA underrättas om detta i enlighet med artikel 16.3 i den förordningen. Nämnden, rådet och kommissionen ska samarbeta med EBA vid tillämpningen av artiklarna 25 och 30 i den förordningen. Nämnden ska även omfattas av alla eventuella beslut som fattas av EBA i enlighet med artikel 19 i förordning (EU) nr 1093/2010 om sådana beslut föreskrivs i direktiv 2014/59/EU.

Artikel 6

Allmänna principer

1. Inga åtgärder, förslag eller riktlinjer från nämnden, rådet, kommissionen eller en nationell resolutionsmyndighet får på grund av deras nationalitet eller driftsställe diskriminera enheter, insättare, investerare eller andra borgenärer som är etablerade i unionen.

2. Alla åtgärder, förslag eller policy från nämnden, rådet, kommissionen eller en nationell resolutionsmyndighet inom ramen för den gemensamma resolutionsmekanismen ska vidtas med fullständig hänsyn till och skyldighet att beakta den inre marknads enhet och integritet.
3. Vid beslutsfattande eller vidtagande av åtgärder som kan ha påverkan i mer än en medlemsstat, och särskilt vid beslutsfattande om koncerner som är etablerade i två eller flera medlemsstater ska vederbörlig hänsyn tas till de resolutionsmål som avses i artikel 14 och till samtliga följande faktorer:
 - a) De intressen som medlemsstater med en där verksam koncern har, och särskilt effekterna av beslut eller åtgärder eller brist på åtgärder på den finansiella stabiliteten, skatteresurserna, ekonomin, finansieringsarrangemangen, insättningsgarantisystemet eller ersättningsystemet för investerare i någon av de medlemsstaterna och på fonden.
 - b) Målet att balansera de olika berörda medlemsstaternas intressen och undvika att orättvist inkräkta på eller främja en medlemsstats intressen.
 - c) Behovet av att minimera negativ inverkan på någon del av en koncern där en enhet som avses i artikel 2 som är föremål för resolution ingår.
4. Vid beslutsfattande eller vidtagande av åtgärder, i synnerhet när det gäller enheter eller koncerner etablerade både i deltagande medlemsstat och icke-deltagande medlemsstat, ska eventuella negativa effekter för icke-deltagande medlemsstater, inbegripet för enheter etablerade i de medlemsstaterna, beaktas.
5. Nämnden, rådet och kommissionen ska väga de faktorer som avses i punkt 3 mot resolutionsmålen som avses i artikel 14, beroende på vad som är lämpligt i enlighet med varje enskilt falls natur och omständigheter, och ska efterleva de beslut som kommissionen fattat enligt artikel 107 i EUF-fördraget och artikel 19 i denna förordning.
6. Beslut eller åtgärder från nämnden, rådet eller kommissionen ska varken ålägga medlemsstaterna att ge extraordinärt offentligt finansiellt stöd eller inkräkta på medlemsstaternas budgetsuveränitet och finanspolitiska ansvar.
7. Om nämnden fattar ett beslut som är riktat till en nationell resolutionsmyndighet, ska den nationella resolutionsmyndigheten ha rätt att närmare specificera vilka åtgärder som ska vidtas. Sådana specifikationer ska vara förenliga med nämndens ifrågasvarande beslut.

Artikel 7

Fördelning av uppgifter inom den gemensamma resolutionsmekanismen

1. Nämnden ska vara ansvarig för att den gemensamma resolutionsmekanismen fungerar på ett effektivt och konsekvent sätt.
2. Om inte annat följer av de bestämmelser som avses i artikel 31.1 ska nämnden vara ansvarig för att utarbeta resolutionsplaner och anta alla beslut relaterade till resolutionen:
 - a) För de enheter som avses i artikel 2 och som inte utgör en del av en koncern och för koncerner
 - i) som anses vara betydande i enlighet med artikel 6.4 i förordning (EU) nr 1024/2013, eller
 - ii) för vilka ECB i enlighet med artikel 6.5 b i förordning (EU) nr 1024/2013 har beslutat att direkt utöva alla relevanta befogenheter, och
 - b) för andra gränsöverskridande koncerner.
3. När det gäller andra enheter och koncerner än dem som avses i punkt 2 ska de nationella resolutionsmyndigheterna, utan att det påverkar nämndens ansvar för de uppgifter den gets genom denna förordning, utföra och vara ansvariga följande uppgifter:
 - a) Anta resolutionsplaner och göra en bedömning av resolutionsmöjligheterna i enlighet med artiklarna 8 och 10 och det förfarande som fastställs i artikel 9.
 - b) Anta åtgärder under ett tidigt ingripande i enlighet med artikel 13.3.

- c) Tillämpa förenklade krav eller bevilja undantag från kravet att utarbeta en resolutionsplan, i enlighet med artikel 11.
- d) Fastställa nivån för minimikravet för kapitalbas och kvalificerade skulder, i enlighet med artikel 12.
- e) Anta de resolutionsbeslut och tillämpa de resolutionsverktyg som avses i denna förordning, i enlighet med relevanta förfaranden och skyddsåtgärder, förutsatt att resolutionsåtgärden inte kräver något utnyttjande av fonden och uteslutande finansieras med de verktyg som avses i artiklarna 21 och 24–27 och/eller insättningsgarantisystemet, i enlighet med artikel 79, och med det förfarande som föreskrivs i artikel 31.
- f) Skriva ned eller konvertera relevanta kapitalinstrument enligt artikel 21, i enlighet med det förfarande som fastställs i artikel 31.

Om resolutionsåtgärden kräver utnyttjande av fonden ska nämnden anta resolutionsordningen.

De nationella resolutionsmyndigheterna ska när de antar resolutionsbeslutet beakta och följa den resolutionsplan som avses i artikel 9, såvida de inte med beaktande av omständigheterna i fallet gör bedömningen att resolutionsmålen kommer att uppnås effektivare med hjälp av åtgärder som inte föreskrivs i resolutionsplanen.

De nationella resolutionsmyndigheterna ska när de utför de uppgifter som avses i denna punkt tillämpa de relevanta bestämmelserna i denna förordning. Alla hänvisningar till nämnden i artiklarna 5.2, 6.5, 8.6, 8.8, 8.12 och 8.13, 10.1–10.10, 11–14, 15.1, 15.2 och 15.3, 16, 18.1 första stycket, 18.2 och 18.6, 20, 21.1–21.7, 21.8 andra stycket, 21.9 och 21.10, 22.1, 22.3 och 22.6, 23, 24, 25.3, 27.1–27.15 och 27.16 andra stycket andra meningen, 27.16 tredje stycket och 27.16 fjärde stycket första, tredje och fjärde meningen, och 32 ska läsas som hänvisningar till de nationella resolutionsmyndigheterna när det gäller koncerner eller enheter som avses i första stycket. I enlighet med det ska de nationella resolutionsmyndigheterna utöva de befogenheter de tilldelats enligt nationell rätt som genomför direktivet 2014/59/EU i enlighet med de villkor som fastställs i nationell rätt.

De nationella resolutionsmyndigheterna ska informera nämnden om de åtgärder som avses i denna punkt som ska vidtas och nära samordna med nämnden vid vidtagandet av avar de åtgärderna.

Nationella resolutionsmyndigheten ska till nämnden överlämna de resolutionsplaner som avses i artikel 9, liksom alla uppdateringar, åtföljda av en motiverad bedömning av möjligheten till resolution av den berörda enheten eller koncernen i enlighet med artikel 10.

4. Nämnden får vid behov, för att säkra en enhetlig tillämpning av höga resolutionsstandarder enligt denna förordning

- a) efter det att nationell resolutionsmyndighet anmält en åtgärd enligt punkt 3 i den här artikeln enligt artikel 31.1, inom en lämplig tidsram med hänsyn till hur brådskande omständigheterna är, utfärda en varning till den berörda nationella resolutionsmyndigheten om nämnden anser att förslaget till beslut rörande en enhet eller koncern som avses i punkt 3 i den här artikeln inte är förenligt med denna förordning eller med nämndens allmänna instruktioner som avses i artikel 31.1 a,
- b) när som helst besluta, i synnerhet om den varning som avses i led a inte hanterats korrekt, på eget initiativ efter samråd med den berörda nationella resolutionsmyndigheten eller på begäran av den berörda nationella resolutionsmyndigheten, att direkt utöva alla relevanta befogenheter enligt denna förordning, även med hänsyn till enheter eller koncerner som avses i punkt 3 i den här artikeln.

5. Utan hinder av vad som anges i punkt 3 i den här artikeln får deltagande medlemsstater besluta att nämnden utövar alla de relevanta befogenheter och det ansvar den gets genom denna förordning med avseende på andra enheter och koncerner än dem som avses i punkt 2 som är etablerade på deras territorium. Om så är ska punkterna 3 och 4 i den här artikeln, artiklarna 9, 12.2 och 31.1 inte tillämpas. Medlemsstater som har för avsikt att utnyttja detta alternativ ska anmäla detta till nämnden och kommissionen. Anmälan ska bli gällande samma dag som den offentliggörs i *Europeiska unionens officiella tidning*.

DEL II

SÄRSKILDA BESTÄMMELSER

AVDELNING I

DEN GEMENSAMMA RESOLUTIONSMEKANISMENS FUNKTIONER OCH FÖRFARANDEREGLER

KAPITEL 1

Resolutionsplanering

Artikel 8

Resolutionsplaner utarbetade av nämnden

1. Nämnden ska upprätta och anta resolutionsplaner för de enheter och koncerner som avses i artikel 7.2, och de enheter och koncerner som avses i artikel 7.4 b och 7.5 när villkoren för tillämpningen av de punkterna uppfylls.
2. Nämnden ska upprätta resolutionsplanerna efter samråd med ECB eller de berörda nationella behöriga myndigheterna och de nationella resolutionsmyndigheterna, inklusive resolutionsmyndigheten på koncernnivå, i de deltagande medlemsstater där enheterna är etablerade och resolutionsmyndigheterna i icke-deltagande medlemsstater där betydande filialer är belägna i den mån det är relevant för den betydande filialen. För det ändamålet får nämnden ålägga de nationella resolutionsmyndigheterna att utarbeta och till nämnden överlämna förslag till resolutionsplaner och resolutionsmyndigheten på koncernnivå att utarbeta och till nämnden överlämna ett förslag till resolutionsplan för koncernen.
3. För att säkerställa en ändamålsenlig och enhetlig tillämpning av denna artikel ska nämnden utfärda riktlinjer och ge instruktioner till de nationella resolutionsmyndigheterna för utarbetandet av förslag till resolutionsplaner och förslag till resolutionsplaner på koncernnivå med avseende på särskilda enheter eller koncerner.
4. Vid tillämpningen av punkt 1 i den här artikeln ska de nationella resolutionsmyndigheterna lämna all information till nämnden som krävs för att utforma och genomföra resolutionsplaner och som de ska erhålla i enlighet med artiklarna 11 och 13.1 i direktiv 2014/59/EU, utan att det påverkar tillämpningen av kapitel 5 i denna avdelning.
5. I resolutionsplanen ska alternativ anges, för användningen av denna förordnings resolutionsverktyg och utövanandet av resolutionsbefogenheter på enheter och koncerner som avses i punkt 1.
6. Resolutionsplanen ska avse de resolutionsåtgärder som nämnden får vidta, om en enhet eller koncern som avses i punkt 1 uppfyller resolutionsvillkoren.

Den information som avses i punkt 9 ska meddelas den berörda enheten.

Nämnden ska när den upprättar och uppdaterar resolutionsplanen identifiera alla väsentliga hinder för möjlighet till resolution och när så är nödvändigt och proportionerligt, beskriva relevanta åtgärder för hur de hindren ska kunna undanröjas, i enlighet med artikel 10.

I resolutionsplanen ska relevanta scenarier beaktas, inklusive att fallissemangshändelsen kan vara en isolerad händelse eller kan inträffa i en tid av mer omfattande finansiell instabilitet eller övergripande systempåverkande händelser.

Resolutionsplanen får inte förutsätta något av följande:

- a) Extraordinärt offentligt finansiellt stöd, förutom användning av fonden i enlighet med artikel 67.
- b) Akut likviditetsstöd från centralbanker.
- c) Likviditetsstöd från centralbanker med icke standardmässiga villkor för säkerheter, löptider och räntesatser.

7. Resolutionsplanen ska innehålla en analys av hur och när ett institut, i enlighet med de villkor som anges i planen, får ansöka om att få utnyttja centralbanksfaciliteter och ska identifiera de tillgångarna som kan förväntas godtas som säkerhet.
8. Nämnden får begära att instituten bistår den vid utarbetandet och uppdateringen av planerna.
9. Enheters resolutionsplaner ska innehålla följande, kvantifierat när så är lämpligt och möjligt:
- En sammanfattning av huvudinslagen i planen.
 - En sammanfattning av de väsentliga förändringar för institutet som inträffat sedan den senaste resolutionsinformationen lämnades in.
 - En beskrivning av hur kritiska funktioner och kärnaffärsområden, i den utsträckning som krävs, skulle kunna avskiljas juridiskt och ekonomiskt från övriga funktioner för att säkerställa fortsatt verksamhet efter institutets fallissemang.
 - En uppskattning av tidsramen för att genomföra varje väsentlig del av planen.
 - En detaljerad beskrivning av den bedömning av möjligheterna till resolution som gjorts i enlighet med artikel 10.
 - En beskrivning av alla åtgärder som krävs enligt artikel 10.7 för att åtgärda eller avlägsna identifierade hinder för resolution som ett resultat av den bedömning som gjorts i enlighet med artikel 10.
 - En detaljerad beskrivning av förfarandena för att fastställa värdet och möjligheten att sälja ut institutets kritiska funktioner, kärnaffärsområden och tillgångar.
 - En detaljerad beskrivning av arrangemangen för att säkerställa att den begärda informationen enligt artikel 11 i direktiv 2014/59/EU är aktuell och att den alltid är tillgänglig för resolutionsmyndigheterna.
 - En förklaring från resolutionsmyndigheten av hur resolutionsalternativen skulle kunna finansieras utan ett antagande om något av följande:
 - Extraordinärt offentligt finansiellt stöd, förutom användning av fonden som inrättats i enlighet med artikel 67.
 - Akut likviditetsstöd från centralbanker.
 - Likviditetsstöd från centralbanker med icke standardmässiga villkor för säkerheter, löptider och räntesatser.
 - En detaljerad beskrivning av de olika resolutionsstrategier som skulle kunna tillämpas enligt de olika möjliga scenarierna samt de tillämpliga tidsramarna.
 - En beskrivning av kritiska ömsesidiga beroenden.
 - En beskrivning av handlingsalternativen för att bevara tillgång till betalnings- och clearingtjänster och annan infrastruktur och en bedömning av överförbarheten för kundpositioner.
 - En analys av planens effekter på institutets anställda, inbegripet en bedömning av därmed förknippade kostnader, och en beskrivning av planerade förfaranden för samråd med personalen under resolutionsprocessen, i tillämpliga fall med beaktande av nationella system för dialog mellan arbetsmarknadens parter.
 - En plan för kommunikation med media och allmänheten.
 - Minimikravet för kapitalbasen och de kvalificerade skulderna i enlighet med artikel 12, och i förekommande fall en tidsfrist för att nå avsedd nivå.
 - Minimikravet för kapitalbasen och instrumenten för avtalsenlig skuldnedskrivning enligt artikel 12, och i förekommande fall en tidsfrist för att nå avsedd nivå.
 - En beskrivning av grundläggande verksamhet och system för kontinuerlig drift av institutets operativa processer.
 - I förekommande fall eventuella yttranden från institutet om resolutionsplanen.

10. Koncernresolutionsplaner ska inbegripa en plan för resolution av koncernen som helhet när dess moderföretag är ett moderföretag inom unionen, etablerat i en deltagande medlemsstat, endera genom resolution på nivån för moderföretaget inom unionen eller genom uppdelning och resolution av dotterföretagen. I koncernresolutionsplanen ska åtgärder anges för resolution av

- a) moderföretaget inom unionen,
- b) de dotterföretag som utgör en del av koncernen och som är etablerade inom unionen,
- c) de enheter som avses i artikel 2 b, och
- d) om inte annat följer av artikel 33, de dotterföretag som utgör en del av koncernen och som är etablerade utanför unionen.

11. Koncernresolutionsplanen ska

- a) fastställa de resolutionsåtgärder som ska vidtas med avseende på koncernenheter, både genom resolutionsåtgärder för de enheter som avses i artikel 2 b och dotterinstitutet samt genom samordnade resolutionsåtgärder med avseende på dotterinstitut, i de scenarier som föreskrivs i punkt 6,
- b) undersöka i vilken utsträckning det skulle vara möjligt att använda resolutionsverktyg och utöva resolutionsbefogenheter på ett samordnat sätt på koncernenheter etablerade i unionen, inklusive åtgärder för att underlätta tredje mans köp av hela koncernen eller enskilda affärsområden eller aktiviteter som tillhandahålls av ett flertal koncernenheter, eller av särskilda koncernenheter, samt identifiera eventuella potentiella hinder för en samordnad resolution,
- c) inbegripa en detaljerad beskrivning av den bedömning av möjligheterna till resolution som gjorts i enlighet med artikel 10,
- d) om en koncern inbegriper enheter med säte i tredjeland, identifiera lämpliga arrangemang för samarbete och samordning med de relevanta myndigheterna i dessa tredjeland och följderna av resolutionen inom unionen,
- e) identifiera åtgärder som är nödvändiga för att underlätta koncernresolution när villkoren för resolution är uppfyllda, inklusive att juridiskt och ekonomiskt avskilja särskilda funktioner eller affärsområden,
- f) identifiera hur koncernresolutionsåtgärderna skulle kunna finansieras och, där fonden och de finansieringsarrangemang från icke-deltagande medlemsstater som inrättats i enlighet med artikel 100 i direktiv 2014/59/EU skulle behövas, ange principer för att dela upp ansvaret för den finansieringen mellan finansieringskällor i olika deltagande och icke-deltagande medlemsstater. Resolutionsplanen får inte förutsätta något av följande:
 - i) Extraordinärt offentligt finansiellt stöd, förutom användning av fonden som inrättats i enlighet med artikel 67 i denna förordning och de finansieringsarrangemang från icke-deltagande medlemsstater som inrättats i enlighet med artikel 100 i direktiv 2014/59/EU.
 - ii) Akut likviditetsstöd från centralbanker.
 - iii) Likviditetsstöd från centralbanker med icke standardmässiga villkor för säkerheter, löptider och räntesatser.

Dessa principer ska fastställas på grundval av rättvisa och välvägdade kriterier och ska särskilt beakta artikel 107.5 i direktiv 2014/59/EU och effekterna på den finansiella stabiliteten i alla berörda medlemsstaterna.

Koncernresolutionsplaner ska inte ha en oproportionell påverkan på någon medlemsstat.

12. Nämnden ska fastställa datum för när den första resolutionsplanen ska vara utarbetad. Resolutionsplaner och koncernresolutionsplaner ska ses över, och i tillämpliga fall uppdateras, minst en gång om året och efter varje väsentlig förändring som avser den juridiska eller organisatoriska strukturen eller affärsverksamheten eller den finansiella ställningen inom enheten, eller när det gäller koncernresolutionsplaner, inom koncernen, inbegripet koncernenheter, som skulle kunna ha en väsentlig inverkan på planens effektivitet eller som på annat sätt framtvingar en översyn av resolutionsplanen.

När det gäller översyner eller uppdateringar av resolutionsplaner enligt första stycket ska instituten, ECB eller de nationella behöriga myndigheterna omedelbart informera nämnden om alla förändringar som kräver en sådan översyn eller uppdatering.

13. Nämnden ska översända resolutionsplanerna och eventuella ändringar av dessa till ECB eller de berörda nationella behöriga myndigheterna.

Artikel 9

Resolutionsplaner upprättade av nationella resolutionsmyndigheter

1. De nationella resolutionsmyndigheterna ska utarbeta och anta resolutionsplaner för andra enheter och koncerner än dem som avses i artikel 7.2, 7.4 b och 7.5 i enlighet med artikel 8.5–8.13.
2. De nationella resolutionsmyndigheterna ska efter samråd med de berörda nationella behöriga myndigheterna och de nationella resolutionsmyndigheterna i deltagande och i icke-deltagande medlemsstater där betydande filialer är belägna – i den mån det är relevant för den betydande filialen – utarbeta resolutionsplaner.

Artikel 10

Bedömning av resolutionsmöjligheterna

1. Vid utarbetande och uppdatering av resolutionsplaner i enlighet med artikel 8 ska nämnden efter samråd med behöriga myndigheter, inbegripet ECB, samt resolutionsmyndigheterna i icke-deltagande medlemsstater där betydande filialer är belägna – i den mån det är relevant för den betydande filialen – göra en bedömning av i vilken grad institut och koncerner kan försättas i resolution utan ett antagande om något av följande:

- a) Extraordinärt offentligt finansiellt stöd, förutom användning av fonden som inrättats i enlighet med artikel 67.
 - b) Akut likviditetsstöd från centralbanker.
 - c) Likviditetsstöd från centralbanker med icke standardmässiga villkor för säkerheter, löptider och räntesatser.
2. ECB eller den berörda nationella behöriga myndigheten ska tillhandahålla nämnden en återhämtningsplan eller en koncernåterhämtningsplan. Nämnden ska granska återhämtningsplanen i syfte att identifiera eventuella åtgärder i återhämtningsplanen som skulle kunna inverka negativt på institutets eller koncernens möjlighet till resolution och lämna rekommendationer till ECB eller den nationella behöriga myndigheten i de frågorna.
3. Vid utarbetandet av en resolutionsplan ska nämnden göra en bedömning av om en sådan enhet kan försättas i resolution i enlighet med denna förordning. En enhet ska anses kunna försättas i resolution, om det är rimligt och trovärdigt att nämnden antingen kan likvidera den enligt normala insolvensförfaranden eller kan försätta den i resolution med tillämpning av resolutionsverktygen och utövandet av resolutionsbefogenheterna samtidigt som väsentliga negativa konsekvenser för de finansiella systemen, inklusive mer omfattande instabila finansiella förhållanden eller systemomfattande händelser, i största möjliga mån undviks, i den medlemsstat i vilken enheten är belägen, eller i andra medlemsstater eller i unionen och för att säkerställa att institutets kritiska funktioner kan upprätthållas.

Nämnden ska informera EBA i tid när en resolution av ett institut inte anses vara möjlig.

4. En koncern ska anses vara möjlig att försättas i resolution om det är rimligt och trovärdigt att nämnden antingen kan likvidera koncernenheten enligt normala insolvensförfaranden eller försätta koncernenheten i resolution med tillämpning av resolutionsverktygen och utövande av resolutionsbefogenheterna i förhållande till koncernenheterna samtidigt som väsentliga negativa konsekvenser för de finansiella systemen i störstamöjliga mån undviks, inklusive mer omfattande instabila finansiella förhållanden eller systemomfattande händelser, i de medlemsstater i vilka koncernenheterna är etablerade, eller i andra medlemsstater eller i unionen och för att säkerställa att koncernenheternas kritiska funktioner kan upprätthållas när de utan svårigheter kan avskiljas vid lämplig tidpunkt eller på annat sätt.

Nämnden ska informera EBA i tid när en resolution av en koncern inte anses vara möjlig.

5. Vid tillämpningen av punkterna 3, 4 och 10 avses med väsentliga negativa konsekvenser för det finansiella systemet eller hot mot den finansiella stabiliteten en situation där det finansiella systemet konkret eller potentiellt utsätts för en störning som kan ge upphov till finansiella svårigheter som kan äventyra inre marknads, ekonomins eller det finansiella systemets korrekta funktion, effektivitet och integritet i en eller flera medlemsstater. Vid fastställande av väsentliga negativa konsekvenser ska nämnden ta hänsyn till relevanta varningar och rekommendationer från ESRB och de relevanta kriterier som utarbetats av EBA med hänsyn till identifiering och mätning av systemrisk.

6. Vid den bedömning som avses i denna artikel ska nämnden beakta de frågeställningar som förtecknas i avsnitt C i bilagan till direktiv 2014/59/EU.

7. Om nämnden efter samråd med de behöriga myndigheterna, inbegripet ECB, i enlighet med punkterna 3 eller 4 bedömer att det finns potentiella väsentliga hinder för en enhets eller koncerns möjlighet till resolution, ska nämnden i samarbete med de behöriga myndigheterna utarbeta en rapport riktad till institutet eller moderföretaget med en analys av de väsentliga hindren för en effektiv tillämpning av resolutionsverktyg och utövandet av resolutionsbefogenheter. Rapporten ska beakta effekterna på institutets affärsmodell och rekommendera proportionerliga och riktade åtgärder som, enligt nämndens uppfattning, är nödvändiga eller lämpliga för att avlägsna de hindren i enlighet med punkt 10.

8. Rapporten ska också delges de behöriga myndigheterna och resolutionsmyndigheterna i icke-deltagande medlemsstater där betydande filialer av institut som inte är delar av en koncern är belägna. Den ska underbyggas med motiven till bedömningen eller avgörandet i fråga och ska ange hur bedömningen eller avgörandet uppfyller kravet på proportionell tillämpning som fastställs i artikel 6.

9. Inom fyra månader från dagen för rapportmottagandet ska enheten eller moderföretaget föreslå nämnden möjliga åtgärder för att hantera eller avlägsna de väsentliga hinder som konstaterats i rapporten. Åtgärder som enheten eller moderföretaget föreslår ska nämnden delge de behöriga myndigheterna, EBA och, om betydande filialer av institut som inte är delar av en koncern är belägna i icke-deltagande medlemsstater, till resolutionsmyndigheterna i de medlemsstaterna.

10. Nämnden ska, efter samråd med de behöriga myndigheterna, bedöma huruvida de åtgärder som avses i punkt 9 effektivt minskar eller avlägsnar de väsentliga hindren i fråga. Om de åtgärder som enheten eller moderföretaget föreslår inte effektivt minskar eller avlägsnar resolutionshindren, ska nämnden fatta beslut efter samråd med de behöriga myndigheterna, i förekommande fall även den utsedda makrotillsynsmyndigheten, och ange att de föreslagna åtgärderna inte effektivt minskar eller avlägsnar resolutionshindren samt ge de nationella resolutionsmyndigheterna i uppdrag att kräva att institutet, moderföretaget eller ett dotterföretag i koncernen vidtar någon av åtgärderna som förtecknas i punkt 11.

När nämnden identifierar alternativa åtgärder ska den visa på vilket sätt de av institutet föreslagna åtgärderna inte skulle kunna avlägsna hindren för möjligheten till resolution och hur de föreslagna alternativa åtgärderna är proportionerliga för att avlägsna hindren. Nämnden ska beakta det hot som de hindren för möjligheten till resolution innebär för den finansiella stabiliteten samt den inverkan åtgärderna har på institutets verksamhet, dess stabilitet och dess förmåga att bidra till ekonomin, på den inre marknaden för finansiella tjänster, på den finansiella stabiliteten i andra medlemsstater och i unionen som helhet.

Nämnden ska även ta hänsyn till behovet av att undvika en påverkan på det berörda institutet eller koncernen som skulle gå utöver vad som är nödvändigt för att undanröja resolutionshindren eller skulle vara oproportionella.

11. Vid tillämpningen av punkt 10 ska nämnden, i förekommande fall, ge de nationella resolutionsmyndigheterna i uppdrag att vidta någon av följande åtgärder:

a) Kräva att enheten ser över koncernintern finansieringsarrangemang eller omprövar avsaknaden av sådana, eller upprättar serviceavtal (antingen koncernintern eller med tredjeman) för att säkra tillhandahållandet av kritiska funktioner.

b) Kräva att enheten begränsar sina maximala enskilda och sammanlagda exponeringar.

- c) Införa särskilda eller regelbundna kompletterande informationskrav som är relevanta för resolutionsändamål.
- d) Kräva att enheten avyttrar vissa tillgångar.
- e) Kräva att enheten begränsar eller upphör med vissa befintliga eller föreslagna verksamheter.
- f) Begränsa eller förhindra utveckling av nya eller befintliga affärsområden eller försäljning av nya eller befintliga produkter.
- g) Kräva förändringar av de juridiska eller operativa strukturerna för enheten eller varje koncernenhet som direkt eller indirekt står under deras kontroll så att komplexiteten minskas för att kunna säkerställa att det kan gå att juridiskt och operativt avskilja kritiska funktioner från övriga funktioner genom tillämpningen av resolutionsverktygen.
- h) Kräva att en enhet bildar ett finansiellt moderholdingbolag i en medlemsstat eller ett finansiellt moderholdingföretag inom unionen.
- i) Kräva att en enhet ger ut kvalificerade skulder för att uppfylla kraven i artikel 12.
- j) Kräva att en enhet vidtar andra åtgärder för att uppfylla de krav som avses i artikel 12, även genom att i synnerhet försöka omförhandla alla kvalificerade skulder, övriga primärkapitalinstrument eller supplementärkapitalinstrument det har utfärdat, för att säkerställa att nämndens beslut om att skriva ned eller konvertera de förbindelserna eller instrumenten kan ske enligt nationell rätt som rör de förbindelserna eller instrumenten.

De nationella resolutionsmyndigheterna ska i förekommande fall direkt vidta de åtgärder som avses i leden a–j i första stycket.

12. De nationella resolutionsmyndigheterna ska verkställa nämndens uppdrag i enlighet med artikel 29.

13. Ett beslut enligt punkterna 10 och 11 ska uppfylla följande krav:

- a) Det ska underbyggas med angivande av motiven till bedömningen eller fastställandet i fråga.
- b) Det ska ange hur bedömningen eller fastställandet uppfyller kravet på proportionalitet i tillämpningen som föreskrivs i punkt 10.

Artikel 11

Förenklade skyldigheter för vissa institut

1. Nämnden får på eget initiativ efter samråd med en nationell resolutionsmyndighet eller på förslag av den nationella resolutionsmyndigheten tillämpa förenklade krav på utarbetandet av resolutionsplaner som avses i artikel 8 eller får bevilja undantag från kravet på att utarbeta dem i enlighet med punkterna 3–9 i den här artikeln.

2. Nationella resolutionsmyndigheter får föreslå nämnden att tillämpa förenklade krav på institut eller koncerner enligt punkterna 3 och 4 eller att bevilja undantag från kravet på att utarbeta resolutionsplaner enligt punkt 7. Det förslaget ska motiveras och styrkas med relevanta handlingar.

3. Efter att ha mottagit ett förslag om att tillämpa förenklade krav enligt punkt 2 i den här artikeln eller på eget initiativ, ska nämnden göra en bedömning av det berörda institutet eller den berörda koncernen, och den ska tillämpa förenklade krav om institutets eller koncernens fallissemang sannolikt inte skulle få väsentliga negativa konsekvenser för det finansiella systemet eller hota den finansiella stabiliteten, i den mening som avses i artikel 10.5.

För detta ändamål ska nämnden beakta följande:

- a) Arten av den affärsverksamhet som institutet eller koncernen bedriver, dess aktieägarstruktur, juridiska form, riskprofil, storlek och juridiska ställning, graden av sammanlänkning med andra institut eller med finanssystemet i allmänhet, omfattningen och komplexiteten hos dess verksamheter.
- b) Institutets medlemskap i ett institutionellt skyddssystem eller någon annan form av system för solidariskt ansvar som avses i artikel 113.7 i förordning (EU) nr 575/2013.

- c) Eventuellt tillhandahållande av investeringstjänster eller verksamheter enligt definitionen i artikel 4.1.2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/65/EU ⁽¹⁾.
- d) Huruvida dess fallissemang och därpå följande avveckling enligt normala insolvensförfaranden sannolikt skulle få en betydande negativ påverkan på finansmarknaderna, andra institut, finansieringsvillkor eller ekonomin i stort.

Nämnden ska göra den bedömning som avses i första stycket, om så är lämpligt efter samråd med det nationella makrotillsynsorganet och, om så är lämpligt ESRB.

4. Vid tillämpning av förenklade krav ska nämnden fastställa följande:
- a) Innehåll och närmare uppgifter i resolutionsplaner som föreskrivs i artikel 8.
- b) Det datum före vilket de första resolutionsplanerna ska upprättas och de intervall med vilka resolutionsplaner ska uppdateras, vilket kan vara kortare än det som föreskrivs i artikel 8.12.
- c) Innehåll och närmare uppgifter i den information som institut är skyldiga att lämna enligt artikel 8.9 i denna förordning och i avsnitt B i bilagan till direktiv 2014/59/EU.
- d) Detaljnivån på den bedömning av möjligheten till resolution som föreskrivs i artikel 10 i denna förordning och i avsnitt C i bilagan till direktiv 2014/59/EU.
5. Tillämpningen av förenklade krav ska inte i sig påverka nämndens befogenheter att vidta resolutionsåtgärder.
6. När förenklade krav tillämpas ska nämnden alltid införa fullständiga icke-förenklade krav om någon av de omständigheter som motiverade dem inte längre föreligger.

7. Utan att det påverkar tillämpningen av artiklarna 9 och 31, ska nämnden efter att ha mottagit ett förslag om att bevilja undantag från kravet att utarbeta resolutionsplaner enligt punkt 2 i den här artikeln, eller på eget initiativ, enligt punkt 3 i den här artikeln, bevilja undantag från tillämpningen av kravet på att utarbeta resolutionsplaner för institut som är underställda ett centralt organ och helt eller delvis är befriade från tillsynskraven i nationell rätt i enlighet med artikel 10 i förordning (EU) nr 575/2013.

Om ett undantag beviljas i enlighet med första stycket ska kravet på att utarbeta resolutionsplanen tillämpas på konsoliderad basis på den centrala företagsenheten och institut som är underställda denna i enlighet med artikel 10 i förordning (EU) nr 575/2013. I det syftet ska varje hänvisning till en koncern i detta kapitel omfatta en central företagsenhet och institut som är underställda denna i den mening som avses i artikel 10 i förordning (EU) nr 575/2013 och deras dotterföretag, och varje hänvisning till moderföretag eller institut som är föremål för gruppbaserad tillsyn enligt artikel 111 i direktiv 2013/36/EU ska omfatta den centrala företagsenheten.

8. Institut som står under direkt tillsyn av ECB enligt artikel 6.4 i förordning (EU) nr 1024/2013 eller som utgör en betydande andel av en deltagande medlemsstats finansiella system ska bli föremål för enskilda resolutionsplaner.

Vid tillämpningen av denna punkt ska verksamheten i ett institut anses utgöra en betydande andel av den deltagande medlemsstatens finansiella system när:

- a) Det totala värdet av dess tillgångar överstiger 30 000 000 000 EUR.
- b) Andelen av dess totala tillgångar i förhållande till etableringsmedlemsstatens BNP överstiger 20 %, såvida det totala värdet av dess tillgångar inte understiger 5 000 000 000 EUR.
9. Om i enlighet med punkt 2 förenklade krav eller beviljande av undantag har föreslagits av en nationell resolutionsmyndighet och den anser att detta beslut ska återkallas, ska den föreslå nämnden detta. I sådana fall ska nämnden besluta om förslaget om återkallande och fullt ut beakta den motivering till återkallande som den nationella resolutionsmyndigheten framfört mot bakgrund av faktorerna eller omständigheterna som avses i punkten 3 eller i punkterna 7 och 8.

10. Nämnden ska informera EBA om tillämpningen av denna artikel.

⁽¹⁾ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/65/EU av den 15 maj 2014 om marknader för finansiella instrument och om ändring av direktiv 2002/92/EG och av direktiv 2011/61/EU (EUT L 173, 12.6.2014, s. 349).

Artikel 12

Minimikrav för kapitalbas och kvalificerade skulder

1. Nämnden ska efter samråd med behöriga myndigheter, inbegripet ECB, fastställa minimikravet för kapitalbas och kvalificerade skulder som avses i punkt 4 och som omfattas av nedskrivnings- och konverteringsbefogenheter, som de enheter och koncerner som avses i artikel 7.2, och de enheter och koncerner som avses i artikel 7.4 b och 7.5, när villkoren för tillämpningen av dessa punkter är uppfyllda, alltid är skyldiga att uppnå.

2. Vid utarbetandet av resolutionsplaner i enlighet med artikel 9 ska nationella resolutionsmyndigheter, efter samråd med behöriga myndigheter, fastställa minimikravet för kapitalbas och kvalificerade skulder som avses i punkt 4 som omfattas av nedskrivnings- och konverteringsbefogenheter som de enheter som avses i artikel 7.3 alltid är skyldiga att uppnå. I det avseendet ska det förfarande som fastställs i artikel 31 tillämpas.

3. För att garantera en ändamålsenlig och enhetlig tillämpning av denna artikel ska nämnden utfärda riktlinjer och ge instruktioner till de nationella resolutionsmyndigheterna med avseende på särskilda enheter eller koncerner.

4. Minimikravet för kapitalbas och kvalificerade skulder ska beräknas som ett belopp för kapitalbas och kvalificerade skulder uttryckt som en procentandel av de totala skulderna och kapitalbasen i institutet.

Vid tillämpningen av det första stycket ska derivatkskulder inkluderas i de totala skulderna på basis av att nettningsrättigheter gentemot motparter erkänns fullt ut.

5. Trots vad som sägs i punkt 1 ska nämnden göra undantag för hypoteksinstitut, som finansieras genom säkerställda obligationer och som enligt nationell rätt inte tillåts ta emot insättningar, från kravet att alltid uppfylla minimikravet för kapitalbas och kvalificerade skulder eftersom

a) de instituten kommer att avecklas genom nationella insolvensförfaranden eller andra typer av förfaranden som genomförs i enlighet med artiklarna 38, 40 eller 42 i direktiv 2014/59/EU och som är utformade för de instituten, och

b) sådana nationella insolvensförfaranden eller andra typer av förfaranden kommer att säkerställa att borgenärer i de instituten, inbegripet innehavare av säkerställda obligationer i förekommande fall, kommer att åsamkas förluster på ett sätt som uppfyller resolutionsmålen.

6. Det minimikrav för kapitalbas och kvalificerade skulder som avses i punkt 4 ska inte överstiga det belopp för kapitalbas och kvalificerade skulder som är tillräckligt för att säkerställa, om skuldnedskrivningsverket skulle användas, att skulderna i ett institut eller i ett moderföretag som avses i artikel 2, samt i det institutets yttersta moderföretag och alla institut eller finansiella institut som omfattas av koncernredovisningen för det yttersta moderföretaget, skulle kunna absorberas, och för att kärnprimärkapitalrelation för de enheterna skulle kunna återställas till den nivå som krävs för att de ska kunna fortsätta uppfylla villkoren för auktorisation och fortsätta bedriva de verksamheter för vilka de auktoriserats enligt direktiv 2013/36/EU eller motsvarande lagstiftning, och för att ett tillfredsställande marknadsförtroende ska kunna upprätthållas för det institut eller det moderföretag som avses i artikel 2 och för det yttersta moderföretaget för det institutet eller moderföretaget och alla institut eller finansiella institut som omfattas av koncernredovisningen för det yttersta moderföretaget.

När det i resolutionsplanen förutses att vissa kategorier kvalificerade skulder skulle kunna komma att undantas från skuldnedskrivning enligt artikel 27.5, eller att vissa kategorier kvalificerade skulder skulle kunna komma att överföras i sin helhet till en mottagande enhet inom ramen för en delvis överföring, ska det minimikrav för kapitalbas och kvalificerade skulder som avses i punkt 4 inte överstiga det kapitalbasbelopp och belopp för kvalificerade skulder som är nödvändigt för att säkerställa att det institut eller det moderföretag som avses i artikel 2 har tillräckligt med andra kvalificerade skulder för att säkerställa att förlusterna i det institutet eller det moderföretaget som avses i artikel 2, samt i det

institutets eller moderföretaget yttersta moderföretag och alla institut eller finansiella institut som omfattas av koncernredovisningen för det yttersta moderföretaget, skulle kunna absorberas, och för att kärnprimärkapitalrelationen för alla de enheterna skulle kunna återställas till den nivå som krävs för att de ska kunna fortsätta uppfylla villkoren för auktorisation och fortsätta bedriva de verksamheter för vilka de auktoriserats enligt direktiv 2013/36/EU eller motsvarande lagstiftning, och för att ett tillfredsställande marknadsförtroende ska kunna upprätthållas för det institut eller det moderföretag och för det yttersta moderföretaget för det institutet eller moderföretaget och alla institut eller finansiella institut som omfattas av koncernredovisningen för det yttersta moderföretaget.

Det minimikrav för kapitalbas och kvalificerade skulder som avses i punkt 4 ska inte understiga det totala beloppet för något av kapitalbaskraven och buffertkraven enligt förordning (EU) nr 575/2013 och direktiv 2013/36/EU.

7. I syfte att säkerställa att en enhet som avses i artikel 2 kan sättas i resolution genom tillämpning av resolutionsverktygen, inbegripet om så är lämpligt, skuldnedskrivningsverktyget, på ett sätt som uppfyller resolutionsmålen, ska fastställandet enligt punkt 1 i den här artikeln göras på basis av följande kriterier, inom ramen för de gränser som fastställs i punkt 6 i den här artikeln:

- a) Institutets och moderföretagets, som avses i artikel 2, storlek, affärsmodell, finansieringsmodell och riskprofil.
 - b) I vilken utsträckning insättningsgarantisystemet kan bidra till att finansiera resolutionen, i enlighet med artikel 79.
 - c) I vilken mån fallissemang i det institut och det moderföretag som avses i artikel 2 skulle få väsentliga negativa konsekvenser för det finansiella systemet eller skulle hota den finansiella stabiliteten, i den mening som avses i artikel 10.5, inbegripet spridning till andra institut till följd av institutets koppling till dessa eller till resten av det finansiella systemet.
8. Fastställandet ska avse det minimikrav för kapitalbas och kvalificerade skulder som instituten vart och ett ska uppfylla och som moderföretaget ska uppfylla på konsoliderad basis. Det sammanlagda beloppet enligt minimikravet för kapitalbas och kvalificerade skulder på konsoliderad nivå för ett moderföretag inom unionensom är etablerat i en deltagande medlemsstat ska bestämmas av nämnden, efter samråd med den samordnande tillsynsmyndigheten, på grundval av de kriterier som fastställs i punkt 7 och huruvida koncernens dotterföretag i tredjeland ska försättas i resolution separat i enlighet med resolutionsplanen.
9. Nämnden ska fastställa det minimikrav för kapitalbas och kvalificerade skulder som ska tillämpas på koncernens dotterföretag på individuell basis. De minimikraven för kapitalbas och kvalificerade skulder ska sättas på en lämplig nivå för dotterföretaget med beaktande av
- a) de kriterier som räknas upp i punkt 7, särskilt dotterföretagets storlek, affärsmodell, och riskprofil, inklusive dess kapitalbas, och
 - b) det konsoliderade krav som fastställts för koncernen.
10. Nämnden får besluta att bevilja ett moderinstitut undantag från minimikraven för kapitalbas och kvalificerade skulder på individuell nivå, under förutsättning att villkoren som fastställs i artikel 45.11 a och b i direktiv 2014/59/EU är uppfyllda. Nämnden får besluta att bevilja ett dotterföretag undantag från minimikraven för kapitalbas och kvalificerade skulder på individuell nivå, under förutsättning att villkoren som fastställs i artikel 45.12 a, b och c i direktiv 2014/59/EU är uppfyllda.

11. Nämnden får på eget initiativ efter samråd med den nationella resolutionsmyndigheten eller på förslag från en nationell resolutionsmyndighet, besluta att det minimikrav på kapitalbas och kvalificerade skulder som avses i punkt 1 delvis ska uppfyllas på koncernnivå eller enskild nivå genom kontraktuella skuldnedskrivningsinstrument, med uppfyllande till fullo av de kriterier som fastställs i punkt 5 första och andra stycket och i punkt 7.

30.7.2014

SV

Europeiska unionens officiella tidning

L 225/37

12. För godkännande som ett kontraktuell skuldnedskrivningsinstrument enligt punkt 11 måste nämnden vara förvissad om att det

a) innehåller ett avtalsvillkor som föreskriver att om nämnden beslutar att använda skuldnedskrivningsverket på det institutet, ska instrumentet skrivas ned eller omvandlas i nödvändig utsträckning innan andra kvalificerade skulder skrivs ned eller omvandlas, och

b) är föremål för ett avtal, ett åtagande eller en bestämmelse om efterställelse som är bindande och innebär att det vid normala insolvensförfaranden har lägre prioritet än andra kvalificerade skulder och inte kan återbetalas förrän andra då utestående skulder har reglerats.

13. Nämnden ska fatta beslut som avses i punkt 1 i den här artikeln och, i tillämpliga fall, enligt punkt 11 i den här artikeln, parallellt med utarbetandet och upprätthållandet av resolutionsplanerna enligt artikel 8.

14. Nämnden ska rikta sitt beslut till de nationella resolutionsmyndigheterna. De nationella resolutionsmyndigheterna ska genomföra nämndens uppdrag i enlighet med artikel 29. Nämnden ska kräva att de nationella resolutionsmyndigheterna kontrollerar och säkerställer att institut och moderföretag uppfyller minimikravet för kapitalbas och kvalificerade skulder som fastställs i punkt 1 i den här artikeln.

15. Nämnden ska informera ECB och EBA om det minimikrav för kapitalbas och kvalificerade skulder som den för varje institut och moderföretag har fastställt enligt punkt 1, och i tillämpliga fall de krav som fastställs i punkt 11.

16. Kvalificerade skulder, inbegripet efterställda skuldinstrument och efterställda lån som inte räknas som tillskott av övriga primärkapitalinstrument- eller supplementära kapitalinstrument ska ingå i det belopp av kapitalbas och kvalificerade skulder som avses i punkt 1 endast om de uppfyller följande villkor:

a) Instrumentet är emitterat och fullt betalt.

b) Skulden är inte till det egna institutet och institutet har inte ställt någon säkerhet eller garanti för skulden.

c) Förvärvet av instrumentet har inte vare sig direkt eller indirekt finansierats av institutet.

d) Skuldens återstående löptid är minst ett år.

e) Skulden hänför sig inte till ett derivat.

f) Skulden hänför sig inte till en insättning som är prioriterad i den nationella rangordningen vid insolvens i enlighet med artikel 108 i direktiv 2014/59/EU.

I de fall där en skuld ger ägaren rätt till förskottsutbetalning ska vid tillämpning av led d i första stycket förfallodagen för den skulden vara den första dag då en sådan rätt uppkommer.

17. I de fall där en skuld regleras av rätten i en jurisdiktion utanför unionen får nämnden ge de de nationella resolutionsmyndigheterna i uppdrag att kräva att institutet visar att ett eventuellt beslut från nämnden att skriva ner eller konvertera den skulden skulle verkställas enligt rätten i den jurisdiktionen, med hänsyn till villkoren i det avtal som reglerar skulden, internationella avtal om erkännande av resolutionsförfaranden och andra relevanta frågor. Om nämnden inte är övertygad om att ett eventuellt beslut skulle verkställas enligt rätten i den jurisdiktionen ska den skulden inte räknas med när det gäller minimikravet för kapitalbas och kvalificerade skulder.

18. Om kommissionen lägger fram ett lagstiftningsförslag enligt artikel 45.18 i direktiv 2014/59/EU ska den, om så är lämpligt, lägga fram ett lagstiftningsförslag om ändring av denna förordning på motsvarande sätt.

KAPITEL 2

Tidigt ingripande

Artikel 13

Tidigt ingripande

1. ECB eller nationella behöriga myndigheter ska informera nämnden om alla åtgärder som de ålägger ett institut eller en koncern att vidta eller som de själva vidtar enligt artikel 16 i förordning (EU) nr 1024/2013, artiklarna 27.1 eller 28 eller 29 i direktiv 2014/59/EU eller artikel 104 i direktiv 2013/36/EU.

Nämnden ska till kommissionen överlämna alla uppgifter som den har mottagit enligt första stycket.

2. Nämnden kan förbereda en resolution av institutet eller koncernen i fråga från dagen för mottagandet av uppgifterna som avses i punkt 1, utan påverkan på ECB:s och de nationella behöriga myndigheternas befogenheter i enlighet med annan unionsrätt.

I samarbete med nämnden ska ECB eller den berörda nationella behöriga myndigheten för tillämpningen av första stycket nogga övervaka institutets eller moderföretagets omständigheter och om de vidtagit en åtgärd för tidigt ingripande som de ålagts.

ECB eller den berörda nationella behöriga myndigheten ska tillhandahålla nämnden all den information som krävs för att uppdatera resolutionsplanen och förbereda en möjlig resolution av institutet och en värdering av institutets tillgångar och skulder i enlighet med artikel 20.1–20.15.

3. Nämnden ska ha befogenhet att ålägga institutet eller moderföretaget att kontakta presumtiva köpare som förberedelse för en resolution av institutet, förutsatt att de kriterier som fastställs i artikel 39.2 i direktiv 2014/59/EU och de krav på tystnadsplikt som fastställs i artikel 88 i denna förordning iakttas.

Nämnden ska även ha befogenhet att kräva att den berörda nationella resolutionsmyndigheten utarbetar ett förslag till preliminär resolutionsordning för institutet eller koncernen i fråga.

Nämnden ska informera ECB, de berörda nationella behöriga myndigheterna och de berörda nationella resolutionsmyndigheterna om alla insatser som den gör enligt denna punkt.

4. Om ECB eller de nationella behöriga myndigheterna avser att ålägga ett institut eller en koncern ytterligare åtgärder enligt artikel 16 i förordning (EU) nr 1024/2013, artiklarna 27.1, 28 eller 29 i direktiv 2014/59/EU eller artikel 104 i direktiv 2013/36/EU, innan enheten eller koncernen fullt ut har vidtagit den första åtgärd som anmäls till nämnden, ska de underrätta nämnden innan en sådan ytterligare åtgärd åläggs institutet eller koncernen i fråga.

5. ECB eller den nationella behöriga myndigheten, nämnden och de berörda nationella resolutionsmyndigheterna ska se till att den ytterligare åtgärden som avses i punkt 4 och varje åtgärd av nämnden för att förbereda en resolution enligt punkt 2 är konsekventa.

KAPITEL 3

Resolution

Artikel 14

Resolutionsmål

1. När de följer resolutionsförfarandet som avses i artikel 18, ska nämnden, rådet kommissionen och, i tillämpliga fall, nationella resolutionsmyndigheter – inom ramen för sina respektive befogenheter – med hänsyn till resolutionsmålen välja de resolutionsverktyg och resolutionsbefogenheter som ur deras synvinkel bäst kan uppfylla de för omständigheterna relevanta resolutionsmålen.

2. De resolutionsmål som avses i punkt 1 är följande:

- a) Säkerställa att kritiska funktioner upprätthålls.
- b) Undvika betydande negativa effekter på den finansiella stabiliteten, i synnerhet genom att förebygga spridningseffekter, även på marknadsinfrastruktur, och genom att upprätthålla marknadsdisciplin.
- c) Skydda offentliga medel genom att minimera beroendet av extraordinärt offentligt finansiellt stöd.
- d) Skydda insättare som omfattas av direktiv 2014/49/EU och investerare som omfattas av direktiv 97/9/EG.
- e) Skydda kundmedel och kundtillgångar.

För att uppnå de mål som avses i första stycket ska nämnden, rådet, kommissionen och, i tillämpliga fall, de nationella resolutionsmyndigheterna sträva efter att minimera resolutionskostnaden och undvika värdeförstörrelse såvida detta inte krävs för att uppnå resolutionsmålen.

3. Med förbehåll för olika bestämmelser i denna förordning är resolutionsmålen likvärdiga och en lämplig avvägning ska göras mellan dem beroende på arten av och omständigheterna i varje enskilt fall.

Artikel 15

Allmänna resolutionsprinciper

1. När de följer resolutionsförfarandet som avses i artikel 18 ska nämnden, rådet, kommissionen och, i tillämpliga fall, nationella resolutionsmyndigheter vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa att resolutionsinsatser följer följande principer:

- a) Aktieägarna i institutet under resolution ska bära de första förlusterna.
- b) Borgenärer i institutet under resolution ska bära förluster efter aktieägarna i enlighet med deras fordringars prioriteringsordning enligt artikel 17, utom om det uttryckligen föreskrivs något annat i denna förordning.
- c) Ledningsorganet och den verkställande ledningen för institutet under resolution ska ersättas, utom i de fallen då det anses nödvändigt att helt eller delvis, beroende på omständigheterna, behålla ledningsorganet och den verkställande ledningen för att kunna uppfylla resolutionsmålen.
- d) Ledningsorganet och den verkställande ledningen för institutet under resolution ska bistå med all hjälp som krävs för att uppfylla resolutionsmålen.
- e) fysiska och juridiska personer ska enligt civil- eller straffrätt göras ansvariga i överensstämmelse med nationell rätt för sitt ansvar för att institutet under resolution har fallerat.
- f) Om inte annat anges i denna förordning ska borgenärer i samma klass behandlas likvärdigt.
- g) Ingen borgenär ska åsamkas större förluster än om enheten som avses i artikel 2 hade avvecklats genom normala insolvensförfaranden i enlighet med de skyddsåtgärder som anges i artikel 29.
- h) Garanterade insättningar ska skyddas helt och hållet.
- i) Resolutionsåtgärder vidtas i enlighet med skyddsåtgärderna i denna förordning.

2. Om institutet är en koncernenhet ska nämnden, rådet och kommissionen, utan att det påverkar tillämpningen av artikel 14 när de beslutar om tillämpningen av resolutionsverktygen och utövandet av resolutionsbefogenheterna, agera på ett sätt som minimerar påverkan på andra koncernenheter och på koncernen som helhet och minimerar de negativa effekterna på den finansiella stabiliteten i unionen och dess medlemsstater, särskilt i de länder där koncernen är verksam.

3. Om försäljningsverket, broinstitutverket eller verket för avskiljande av tillgångar tillämpas på en enhet som avses i artikel 2 i denna förordning, ska den enheten anses vara föremål för konkursförfarande eller motsvarande insolvensförfarande i den mening som avses i artikel 5.1 i rådets direktiv 2001/23/EG⁽¹⁾.

4. Nämnden ska, när den beslutar om tillämpningen av resolutionsverket och utövandet av resolutionsbefogenheterna, ge de nationella resolutionsmyndigheterna i uppdrag att vid behov informera och samråda med arbetstagarrepresentanter.

Detta ska inte påverka tillämpningen av bestämmelser om arbetstagarrepresentation i ledningsorgan i enlighet med nationell rätt eller praxis.

Artikel 16

Resolution av finansiella institut och moderföretag

1. Nämnden ska besluta om en resolutionsåtgärd på ett finansiellt institut etablerat i en deltagande medlemsstat, om villkoren som fastställs i artikel 18.1 uppfylls både för det finansiella institutet och moderföretaget som är föremål för gruppberedad tillsyn.

2. Nämnden ska vidta en resolutionsåtgärd gentemot ett moderföretag som avses i artikel 2 b, när villkoren som fastställs i artikel 18.1 uppfylls både för moderföretaget och ett eller flera dotterföretag som är institut, eller om dotterföretaget inte är etablerat i unionen, den tredjelandsmyndighet som har fastställt att den uppfyller villkoren för resolution enligt rätten i det tredjelandet.

3. Genom undantag från punkt 2 och trots att ett moderföretag inte uppfyller villkoren enligt artikel 18.1, får nämnden besluta om resolutionsåtgärder gentemot moderföretaget om ett eller flera av dess dotterföretag som är institut uppfyller villkoren enligt artikel 18.1, 18.4 och 18.5, och deras tillgångar och skulder är sådana att ett fallissemang hotar ett institut eller koncernen som helhet, och resolutionsåtgärderna gentemot det moderföretaget är nödvändigt för resolutionen av sådana dotterföretag som är institut eller för resolutionen av koncernen som helhet. När en nationell resolutionsmyndighet informerar nämnden om att insolvensrätten i medlemsstaten föreskriver att koncernerna behandlas som en helhet och att resolutionsåtgärderna gentemot moderföretaget är nödvändig för resolutionen av sådana dotterföretag som är institut eller för resolutionen av koncernen som helhet, får nämnden även besluta om resolutionsåtgärder gentemot moderföretaget.

Vid tillämpningen av första stycket får nämnden, vid bedömningen av huruvida villkoren i artikel 18.1 är uppfyllda för ett eller flera dotterföretag som är institut, bortse från koncerninterna överföringar av kapital eller förluster mellan enheter, inbegripet utövandet av nedskrivnings- eller konverteringsbefogenheter.

Artikel 17

Prioritetsordning

1. Vid användning av skuldnedskrivningsverket på en enhet som avses i artikel 2 i denna förordning – och utan att detta påverkar skulder som är undantagna från verket enligt artikel 27.3 i denna förordning ska nämnden, kommissionen eller, i tillämpliga fall, de nationella resolutionsmyndigheterna fatta beslut om utövande av nedskrivnings- och konverteringsbefogenheter, inbegripet en eventuell tillämpning av artikel 27.5 i denna förordning, och de nationella resolutionsmyndigheterna ska utöva de befogenheterna i enlighet med artiklarna 47 och 48 i direktiv 2014/59/EU samt i enlighet med den omvända prioritetsordning för fordringar som fastställs i deras nationella rätt, inbegripet bestämmelserna för införlivande av artikel 108 i det direktivet.

⁽¹⁾ Rådets direktiv 2001/23/EG av den 12 mars 2001 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om skydd för arbetstagarers rättigheter vid överlåtelse av företag, verksamheter eller delar av företag eller verksamheter (EGT L 82, 22.3.2001, s. 16).

2. Deltagande medlemsstater ska den 1 juli varje år eller omedelbart när rangordningen ändrats, underrätta kommissionen och nämnden om rangordningen av fordringar mot de enheter som avses i artikel 2 inom ramen för nationella insolvensförfaranden.

När skuldnedskrivningsverktyget tillämpas ska det relevanta insättningsgarantisystemet vara ansvarigt enligt de villkor som föreskrivs i artikel 79.

Artikel 18

Resolutionsförfarande

1. Nämnden ska anta en resolutionsordning enligt punkt 6 för de enheter och koncerner som avses i artikel 7.2, och för de enheter och koncerner som avses i artikel 7.4 b och 7.5, när villkoren för att tillämpa de punkterna är uppfyllda och endast när den i sin verkställande session bedömer, efter att ha mottagit ett meddelande enligt fjärde stycket, eller på eget initiativ, att följande villkor är uppfyllda:

- a) Enheten fallerar eller kommer sannolikt att fallera.
- b) Det finns, med beaktande av tidsaspekter och andra relevanta omständigheter, inga rimliga utsikter att några alternativa åtgärder från den privata sektorn, inbegripet åtgärder av ett institutionellt garantisystem, eller tillsynsåtgärder, inbegripet åtgärder för tidigt ingripande eller nedskrivning eller konvertering av relevanta kapitalinstrument i enlighet med artikel 21, avseende enheten inom rimlig tid skulle kunna förhindra fallissemang.
- c) En resolutionsåtgärd är nödvändig av hänsyn till allmänintresset enligt punkt 5.

En bedömning av villkoret som avses i första stycket ska fastställas av ECB, efter samråd med nämnden. Nämnden får i sin verkställande session göra en sådan bedömning endast efter att ha underrättat ECB om sin avsikt och endast om ECB inom tre kalenderdagar efter mottagandet av den informationen inte gör en sådan bedömning. ECB ska utan dröjsmål lämna all relevant information till nämnden som denna begär för att kunna underbygga sin bedömning.

Om ECB bedömer att villkoren som avses i första stycket led a uppfylls av en enhet eller koncern som avses i första stycket, ska den omgående lämna denna bedömning till kommissionen och nämnden.

En bedömning av villkoret som avses i första stycket b ska göras av nämnden i dess verkställande session, eller i förekommande fall, av de nationella resolutionsmyndigheterna i nära samarbete med ECB. ECB får även informera nämnden eller de berörda nationella resolutionsmyndigheterna att den anser att villkoret i det ledet är uppfyllt.

2. Utan att det påverkar de fall då ECB har beslutat att själv direkt utföra tillsynsuppgifter avseende kreditinstitut enligt artikel 6.5 b i förordning (EU) nr 1024/2013, ska nämnden i fall av mottagande av ett meddelande enligt punkt 1, eller om nämnden har för avsikt att göra en bedömning enligt punkt 1 på eget initiativ rörande en enhet eller en koncern som avses i artikel 7.3, utan dröjsmål underrätta ECB om sin bedömning.

3. Tidigare vidtagna åtgärder enligt artikel 16 i förordning (EU) nr 1024/2013, artiklarna 27.1 eller 28 eller 29 i direktiv 2014/59/EU, eller artikel 104 i direktiv 2013/36/EU, är inte en förutsättning för att vidta resolutionsåtgärd.

4. Vid tillämpningen av punkt 1 ska en enhet anses falla eller sannolikt komma att falla, om en eller flera av följande omständigheter föreligger:

- a) Enheten uppfyller inte eller det föreligger objektiva faktorer till stöd för fastställandet av att den inte inom den närmaste framtiden kommer att kunna uppfylla kraven på fortsatt auktorisation, så att ECB kan föranledas dra in auktorisationen, bland annat för att enheten har drabbats eller sannolikt kommer att drabbas av förluster som kommer att förbruka hela eller ett betydande belopp av dess egna kapital.
- b) Enhetens tillgångar underskrider dess skulder eller det finns objektiva faktorer till stöd för fastställandet av att dess tillgångar inom den närmaste framtiden kommer att göra det.

- c) Enheten kan inte eller det finns objektiva faktorer till stöd för fastställandet av att enheten inom den närmaste framtiden inte kommer att kunna betala sina skulder eller andra åtaganden när de förfaller till betalning.
- d) Extraordinärt offentligt finansiellt stöd krävs, utom när sådant stöd ges i någon av följande former för att avhjälpa en allvarlig störning i en medlemsstats ekonomi och bevara den finansiella stabiliteten:
- i) En statlig garanti för att garantera likviditetsfaciliteter som tillhandahålls av centralbanker på dessas villkor.
 - ii) En statlig garanti för nya skuldförbindelser.
 - iii) Ett tillskott av kapitalbas eller köp av kapitalinstrument till priser och på villkor som inte medför fördelar för enheten, när varken omständigheterna som avses i leden a, b och c i denna punkt eller omständigheterna som avses i artikel 21.1 föreligger vid tidpunkten för beviljande av det offentliga stödet.

För vart och ett av fallen som avses i första stycket led d i, ii och iii ska garantiåtgärderna eller motsvarande åtgärder som avses där begränsas till solida enheter och ska förutsätta ett slutligt godkännande enligt reglerna om statligt stöd. De åtgärderna ska vara av förebyggande och tillfällig natur och ska vara proportionerliga för att avhjälpa följderna av den allvarliga störningen och får inte användas för att kompensera förluster som enheten har ådragit sig eller sannolikt kommer att ådra sig inom den närmaste framtiden.

Stödåtgärder enligt första stycket led d iii ska begränsas till tillskott som krävs för att åtgärda kapitalunderskott som fastställs i stresstest på nationell nivå, unionsnivå eller inom ramen för den gemensamma tillsynsmekanismen, översyn av tillgångarnas kvalitet eller motsvarande genomgångar som ECB, EBA eller nationella myndigheter genomfört och som i förekommande fall bekräftats av den behöriga myndigheten.

Om kommissionen lägger fram ett lagstiftningsförslag enligt artikel 32.4 i direktiv 2014/59/EU ska den, om så är lämpligt, lägga fram ett lagstiftningsförslag om ändring av denna förordning på motsvarande sätt.

5. Vid tillämpningen av punkt 1 c i den här artikeln ska en resolutionsåtgärd anses ligga i allmänintresset om den är nödvändig för att uppfylla och står i proportion till ett eller flera av de resolutionsmål som avses i artikel 14 och en avveckling av institutet enligt normala insolvensförfaranden inte skulle uppfylla dessa resolutionsmål i samma utsträckning.

6. Om de villkor som fastställs enligt punkt 1 uppfylls, ska nämnden anta en resolutionsordning. Resolutionsordningen ska

- a) försätta enheten i resolution,
 - b) fastställa tillämpningen av resolutionsverktygen på det institut under resolution som avses i artikel 22.2, i synnerhet eventuella undantag från tillämpningen av skuldnedskrivningen i enlighet med artikel 27.5 och 27.14,
 - c) fastställa utnyttjandet av fonden till stöd för resolutionsåtgärden i enlighet med artikel 76 och i enlighet med ett kommissionsbeslut som fattats i enlighet med artikel 19.
7. Omedelbart efter antagandet av resolutionsordningen ska nämnden överlämna den till kommissionen.

Inom 24 timmar från det att nämnden överlämnat resolutionsordningen ska kommissionen antingen godkänna resolutionsordningen eller invända mot den med avseende på de skönmässiga aspekterna av resolutionsordningen i de fall som inte omfattas av tredje stycket i denna punkt.

Inom 12 timmar efter det att nämnden överlämnat resolutionsordningen får kommissionen föreslå att rådet

- a) invänder mot resolutionsordningen på grund av att den resolutionsordning som antagits av nämnden inte uppfyller de kriterier för allmänintresse som avses i punkt 1 c,
- b) godkänner eller invänder mot en väsentlig ändring av det belopp från fonden som fastställs i nämndens resolutionsordning.

Vid tillämpningen av tredje stycket ska rådet besluta med enkel majoritet.

Resolutionsordningen träder i kraft endast om varken rådet eller kommissionen har gjort invändningar inom en period på 24 timmar efter det att den överlämnats av nämnden.

Rådet eller i förekommande fall kommissionen ska redovisa för skälen till sitt utövande av befogenheten att invända.

Om rådet, inom 24 timmar efter det att nämnden överlämnat resolutionsordningen, har godkänt kommissionens förslag till ändring av resolutionsordningen på de grunder som avses i tredje stycket led b eller om kommissionen har invänt mot ordningen i enlighet med andra stycket, ska nämnden inom åtta timmar ändra resolutionsordningen i enlighet med de framförda skälen.

När det i den resolutionsordning som antagits av nämnden fastställs att vissa skulder ska undantas under de exceptionella omständigheter som avses i artikel 27.5, och när ett sådant undantag kräver ett bidrag från fonden eller en alternativ finansieringskälla för att skydda den inre marknadens integritet, får kommissionen förbjuda eller kräva ändringar av det föreslagna undantaget med angivande av adekvata skäl grundade på överträdelse av de krav som fastställs i artikel 27 och i de delegerade akter som kommissionen antagit på basis av artikel 44.1 i direktiv 2014/59/EU.

8. Om rådet invänder mot beslutet att ett institut ska bli föremål för resolution med hänvisning till att kriteriet för allmänintresse som avses i punkt 1 c inte uppfylls, ska den aktuella enheten avvecklas under ordnade former i enlighet med tillämplig nationell rätt.

9. Nämnden ska säkerställa att nödvändiga resolutionsåtgärder görs för att de berörda nationella resolutionsmyndigheterna ska genomföra resolutionsordningen. Resolutionsordningen ska riktas till de berörda nationella resolutionsmyndigheterna och ska ge dessa i uppdrag att vidta alla nödvändiga åtgärder för att genomföra det i enlighet med artikel 29, genom att utöva resolutionsbefogenheter. Om statligt stöd eller stöd från fonden har beviljats, ska nämnden agera i överensstämmelse med ett beslut om det statliga stödet som fattats av kommissionen.

10. Kommissionen ska ha rätt att från nämnden erhålla alla uppgifter som den finner relevanta för att utföra sina uppgifter enligt denna förordning. I enlighet med kapitel 5 i denna avdelning ska nämnden ha rätt att från alla personer erhålla alla uppgifter som krävs för att den ska kunna förbereda och besluta om en resolutionsåtgärd, inbegripet uppdateringar och kompletteringar av resolutionsplanernas uppgifter.

Artikel 19

Statligt stöd och stöd från fonden

1. När resolutionsåtgärder innebär beviljande av statligt stöd enligt artikel 107.1 i EUF-fördraget eller stöd från fonden i enlighet med punkt 3 i den här artikeln, ska antagandet av resolutionsordningen enligt artikel 18.6 i denna förordning inte äga rum förrän kommissionen har antagit ett positivt eller villkorligt beslut om huruvida utnyttjandet av sådant stöd är förenligt med den inre marknaden.

Unionens institutioner ska vid utförandet av de uppgifter som de getts enligt artikel 18 i denna förordning agera i enlighet med de principer som fastställs i artikel 3.3 i direktiv 2014/59/EU och ska i detta hänseende på lämpligt sätt offentliggöra all relevant information om sin interna organisation.

2. Om nämnden då den får ett meddelande enligt artikel 18.1 i denna förordning eller då den agerar på eget initiativ finner att resolutionsåtgärder kan utgöra statligt stöd enligt artikel 107.1 i EUF-fördraget, ska den uppmana den deltagande medlemsstaten eller de berörda medlemsstaterna att omedelbart anmäla de planerade åtgärderna till kommissionen enligt artikel 108.3 i EUF-fördraget. Nämnden ska meddela kommissionen alla fall där den uppmanar en eller flera medlemsstater att göra en anmälan enligt artikel 108.3 i EUF-fördraget.

3. Om nämndens föreslagna resolutionsåtgärd innebär en användning av fonden ska nämnden underrätta kommissionen om det föreslagna utnyttjandet av fonden. Nämndens underrättelse ska inbegripa alla de uppgifter som är nödvändiga för att kommissionen ska kunna göra sina bedömningar enligt denna punkt.

Underrättelsen enligt denna punkt ska föranleda en preliminär utredning utförd av kommissionen och under vilken kommissionen får begära ytterligare uppgifter från nämnden. Kommissionen ska bedöma huruvida utnyttjandet av fonden skulle snedvrída eller hota att snedvrída konkurrensen genom att gynna stödmottagaren eller något annat företag så att, i den utsträckning som handeln mellan medlemsstaterna skulle påverkas, detta skulle vara oförenligt med den inre marknaden. Kommissionen ska för utnyttjandet av fonden tillämpa de kriterier som fastställts för tillämpning av reglerna om statligt stöd enligt artikel 107 i EUF-fördraget. Nämnden ska tillhandahålla kommissionen den information som kommissionen anser vara nödvändig för att göra den bedömningen.

Om kommissionen allvarligt tvivlar på förenligheten av det föreslagna utnyttjandet av fonden med den inre marknaden, eller om nämnden inte kunnat tillhandahålla nödvändig information på basis av en begäran från kommissionen enligt andra stycket, ska kommissionen inleda en djupgående utredning och underrätta nämnden om detta. Kommissionen ska offentliggöra sitt beslut att inleda en djupgående utredning i *Europeiska unionens officiella tidning*. Nämnden, alla medlemsstater eller personer, företag eller föreningar vars intressen kan komma att påverkas av utnyttjandet av fonden får lämna in kommentarer till kommissionen inom den tidsfrist som anges i meddelandet. Nämnden får lägga fram synpunkter på de kommentarer som lämnats in av medlemsstaterna och berörda tredjeparter inom en tidsfrist som fastställs av kommissionen. Efter avslutad utredning ska kommissionen göra sin bedömning av huruvida utnyttjandet av fonden är förenligt med den inre marknaden.

Kommissionen ska, när den gör sina bedömningar och utredningar enligt denna punkt, rätta sig efter alla relevanta förordningar som antagits enligt artikel 109 i EUF-fördraget samt relevanta meddelanden, riktlinjer och åtgärder som kommissionen antagit i samband med tillämpningen av fördragets bestämmelser om statligt stöd som är i kraft vid tidpunkten för bedömningen. De åtgärderna ska tillämpas som om de var hänvisningar till den medlemsstat som ansvarar för att anmäla stödet var hänvisningar till nämnden, och med andra eventuella ändringar som krävs.

Kommissionen ska anta ett beslut om huruvida utnyttjandet av fonden är förenligt med den inre marknaden, vilket ska riktas till nämnden och den berörda eller de berörda medlemsstaternas nationella resolutionsmyndigheter. Det beslutet kan kräva att den stödmottagande enheten uppfyller villkor, åtaganden eller förpliktelser.

Beslutet får även förskriva skyldigheter för nämnden, den nationella resolutionsmyndigheterna i den eller de berörda deltagande medlemsstaterna eller den stödmottagande enheten, för att underlätta övervakningen av efterlevnaden av beslutet. Detta får innebära krav på att utse en förvaltare eller annan oberoende person med uppgift att bistå vid övervakningen. En förvaltare eller annan oberoende person får utföra sådana uppgifter som får specificeras i kommissionens beslut.

Alla beslut som fattas enligt denna punkt ska offentliggöras i *Europeiska unionens officiella tidning*.

Kommissionen får utfärda ett negativt beslut, riktat till nämnden, om den beslutat att det föreslagna utnyttjandet av fonden skulle vara oförenligt med den inre marknaden och inte kan genomföras i den av nämnden föreslagna formen. Efter att ha mottagit ett sådant beslut ska nämnden ompröva sin resolutionsordning och förbereda en reviderad resolutionsordning.

4. Om kommissionen allvarligt tvivlar på att dess beslut enligt punkt 3 efterlevs ska den göra nödvändiga utredningar. För det ändamålet får kommissionen utöva de befogenheter som den har i enlighet med de förordningar och övriga åtgärder som avses i punkt 3 fjärde stycket och rätta sig efter dessa.

5. Om kommissionen, på basis av sina utredningar och efter att de berörda parterna uppmanats att lämna kommentarer, anser att beslut enligt punkt 3 inte har efterlevts, ska den utfärda ett beslut till den berörda deltagande medlemsstatens nationella resolutionsmyndighet, vilket ålägger denna myndighet att återkräva de felaktigt använda beloppen inom en frist som ska fastställas av kommissionen. Det stöd från fonden som ska återkrävas enligt ett återkravsbeslut ska inkludera ränta enligt en lämplig räntesats som fastställs av kommissionen och ska betalas in till nämnden.

Nämnden ska till fonden betala in alla de belopp som erhållits enligt första stycket och ska ta sådana belopp i beaktande när bidrag fastställs i enlighet med artiklarna 70 och 71.

Det återkravsförfarande som avses i första stycket ska respektera de stödmottagandes rätt till god förvaltning och tillgång till handlingar, som föreskrivs i artiklarna 41 och 42 i stadgan.

6. Utan att det påverkar de rapporteringsskyldigheter som kommissionen får fastställa i sitt beslut enligt punkt 3 i den här artikeln ska nämnden förelägga kommissionen årliga rapporter för att bedöma huruvida utnyttjandet av fonden är förenligt med beslutet enligt den punkten, för utarbetandet av dessa rapporter ska nämnden utnyttja sina befogenheter enligt artikel 34.
7. Alla medlemsstater eller personer, företag eller föreningar vars intressen kan komma att påverkas av utnyttjandet av fonden, i synnerhet de enheter som avses i artikel 2, ska ha rätt att informera kommissionen om eventuella miss-tankar om ett felaktigt utnyttjande av fonden som skulle vara oförenligt med beslutet enligt punkt 3 i den här artikeln.
8. Kommissionen ska ges befogenhet att anta delegerade akter enligt artikel 93 med avseende på närmare bestämmelser om förfaranden som berör
 - a) beräkningen av den räntesats som ska tillämpas vid ett återkravsbeslut i enlighet med punkt 5,
 - b) garantierna för rätten till god förvaltning och rätten till tillgång till handlingar som avses i punkt 5.
9. När kommissionen, till följd av en rekommendation från nämnden eller på eget initiativ, anser att tillämpningen av resolutionsverktygen och resolutionsåtgärderna inte är i linje med de kriterier som dess ursprungliga beslut enligt punkt 3 byggde på, får kommissionen ompröva detta beslut och anta lämpliga ändringar.
10. Genom undantag från punkt 3 får rådet, på ansökan av en medlemsstat, enhälligt besluta att utnyttjandet av fonden ska anses vara förenligt med den inre marknaden, om ett sådant beslut är motiverat av exceptionella omständigheter. Om rådet inte har tagit ställning till nämnda ansökan inom sju dagar efter det att den lämnats in, ska kommissionen fatta beslut i ärendet.
11. Deltagande medlemsstater ska se till att deras nationella resolutionsmyndigheter har de befogenheter som behövs för att säkerställa efterlevnad av de villkor som fastställs i kommissionens beslut enligt punkt 3 och för att återkräva felaktigt använda belopp enligt kommissionens beslut enligt punkt 5.

Artikel 20

Värdering i resolutionssyfte

1. Innan beslut om en resolutionsåtgärd eller om utövandet av befogenheten att skriva ned eller konvertera berört kapitalinstrument utövas, ska nämnden se till att en skälig, försiktig och realistisk värdering av tillgångar och skulder i en enhet som avses i artikel 2 görs av en person som är oberoende av offentliga myndigheter, inbegripet nämnden och den nationella resolutionsmyndigheten och enheten i fråga.
2. Om inte annat följer av punkt 15 och om samtliga krav som fastställs i punkterna 1 och 4–9 uppfylls, ska värderingen betraktas vara definitiv.
3. Om en oberoende värdering i enlighet med punkt 1 inte är möjlig, får nämnden i enlighet med punkt 10 i den här artikeln genomföra en preliminär värdering av tillgångar och skulder i enheten som avses i artikel 2.
4. Syftet med värderingen ska vara att bedöma värdet på tillgångar och skulder i en enhet som avses i artikel 2 som uppfyller villkoren för resolution i artiklarna 16 och 18.
5. Värderingen ska ha följande syften:
 - a) Den ska fungera som underlag vid fastställandet av huruvida villkoren för resolution eller villkoren för nedskrivning eller konvertering av kapitalinstrument är uppfyllda.
 - b) Om villkoren för resolution uppfylls, ska den fungera som underlag för beslutet om lämplig resolutionsinsats för en enhet som avses i artikel 2.
 - c) När befogenheten att skriva ned eller konvertera berört kapitalinstrument tillämpas, ska den fungera som underlag för beslutet om omfattningen av indragning eller utspädning av äganderätsinstrument, och omfattningen av nedskrivning eller konvertering av berörda kapitalinstrument.
 - d) När skuldnedskrivningsverktyget används ska den fungera som underlag för beslutet om omfattningen av nedskrivning eller konvertering av kvalificerade skulder.

- e) När broinstitutverket eller verket för avskiljande av tillgångar används ska den fungera som underlag för beslutet om vilka tillgångar, rättigheter, skulder eller äganderättsinstrument som ska överföras och beslutet om värdet av en eventuell ersättning som ska betalas till institutet under resolution eller, allt efter omständigheterna, till ägare till äganderättsinstrument.
- f) När försäljningsverket används ska den fungera som underlag för beslutet om vilka tillgångar, rättigheter, skulder eller äganderättsinstrument som ska överföras och fungera som underlag för nämndens bedömning av vad som utgör affärsmässiga villkor vid tillämpning av artikel 24.2 b.
- g) I samtliga fall för att säkerställa att eventuella förluster avseende tillgångarna i en enhet som avses i artikel 2 till fullo erkänns vid den tidpunkt då resolutionsverket används eller befogenheten att skriva ned eller konvertera berörda kapitalinstrument utövas.
6. Utan att det i förekommande fall påverkar tillämpningen av unionens regler om statligt stöd ska värderingen grundas på försiktiga antaganden, inbegripet vad gäller andelen nödlidande lån och förlusternas storlek. Värderingen får inte förutsätta potentiellt framtida tillhandahållande av extraordinärt offentligt finansiellt stöd, akut likviditetsstöd från centralbanker, eller annat likviditetsstöd från centralbanker med icke standardmässiga villkor för säkerheter, löptider och räntesatser, till den enhet som avses i artikel 2 från och med den tidpunkt då resolutionsåtgärder vidtas eller befogenheten att skriva ned eller konvertera berörda kapitalinstrument utövas. Dessutom ska, om ett resolutionsverktyg tillämpas, värderingen beakta att
- a) nämnden kan få ersättning från institutet under resolution för rimliga, regelrätta kostnader som uppstår, i enlighet med artikel 22.6,
- b) fonden får ta ut ränta eller avgifter i samband med eventuella lån eller garantier som tillhandahållits institutet under resolution, i enlighet med artikel 76.
7. Värderingen ska kompletteras med följande information, såsom den anges i räkenskaperna och bokföringen för den enhet som avses i artikel 2:
- a) En uppdaterad balansräkning och en rapport över den finansiella ställningen i en enhet som avses i artikel 2.
- b) En analys och en uppskattning av tillgångarnas bokförda värde.
- c) En förteckning över utestående skulder i och utanför balansräkningen som tagits upp i räkenskaperna och bokföringen för en enhet som avses i artikel 2, med en angivelse av respektive krediter och prioriteringsordning för fordringar som avses i artikel 17.
8. När så är lämpligt, för att bidra med underlag för de beslut som avses i punkt 5 e och f i den här artikeln, kan informationen i punkt 7 b i den här artikeln kompletteras med en analys och uppskattning av värdet av tillgångarna och skulderna i en enhet som avses i artikel 2 baserat på marknadsvärde.
9. Värderingen ska innehålla en uppdelning av borgenärerna i kategorier i enlighet med den prioritering av fordringar som avses i artikel 17 och en uppskattning av vilken behandling varje kategori av aktieägare och borgenärer skulle ha förväntats få, om en enhet som avses i artikel 2 skulle ha avvecklats enligt normala insolvensförfaranden. Den värderingen ska inte påverka tillämpning av principen om "inte sämre villkor för borgenär" som avses i artikel 15.1 g.
10. Om det, på grund av brådskande omständigheter i fallet, antingen inte är möjligt att uppfylla kraven som fastställs i punkterna 7 och 9, eller om punkt 3 är tillämplig, ska en preliminär värdering genomföras. Den preliminära värderingen ska uppfylla kraven i punkt 4 och i så långt praktiskt möjligt med tanke på omständigheterna kraven i punkterna 1, 7 och 9.
- Den preliminära värdering som avses i första stycket ska inkludera en buffert för ytterligare förluster, med lämplig motivering.
11. En värdering som inte uppfyller alla de villkor som fastställs i punkterna 1 och 4–9 ska betraktas vara preliminär tills en oberoende person som avses i punkt 1 har utfört en värdering som fullt ut uppfyller alla de villkor som fastställs i de punkterna. Den definitiva efterhandsvärderingen ska genomföras så snart det är praktiskt möjligt. Den får antingen genomföras separat från värderingen som avses i punkterna 16, 17 och 18 eller samtidigt som denna värdering och av samma oberoende person som den värderingen, men den ska vara fristående.

Den definitiva efterhandsvärderingen ska syfta till att

a) säkerställa att alla förluster av en enhets tillgångar som avses i artikel 2 är fullt ut upptagna i den enhets redovisning,

b) fungera som underlag för ett beslut om att återföra borgenärens fordringar eller öka värdet av den ersättning som betalas, i enlighet med punkt 12 i den här artikeln.

12. Om det uppskattade substansvärdet i den definitiva värderingen i efterhand av en enhet som avses i artikel 2 är högre än den preliminära värderingens uppskattning av substansvärdet av den enheten får nämnden begära att den nationella myndigheten ska göra följande:

a) Utöva sin befogenhet att öka värdet av fordringar från borgenärer eller ägare till tillämpliga kapitalinstrument som har skrivits ned enligt skuldnedskrivningsverktyget.

b) Ge ett broinstitut eller en tillgångsförvaltningsenhet i uppdrag att göra en ytterligare utbetalning av ersättning med avseende på tillgångarna, rättigheterna eller skulderna till ett institut under resolution, eller, i förekommande fall, med avseende på äganderättsinstrumenten till ägarna till de äganderättsinstrumenten.

13. Trots punkt 1 ska en preliminär värdering som utförs i enlighet med punkterna 10 och 11 utgöra en giltig grund för nämnden att besluta om resolutionsåtgärder, inbegripet att ge de nationella resolutionsmyndigheter i uppdrag att ta kontroll över ett fallerande institut, eller om utövandet av befogenheten att skriva ned eller konvertera berört kapitalinstrument.

14. Nämnden ska fastställa och upprätthålla arrangemang för att säkerställa att bedömningen inför tillämpningen av skuldnedskrivningsverktyget i enlighet med artikel 27 och den värdering som avses i punkterna 1–15 i den här artikeln grundas på så aktuella och omfattande uppgifter som möjligt om tillgångarna och skulderna i institutet under resolution.

15. Värderingen ska vara en integrerad del av beslutet om tillämpning av ett resolutionsverktyg eller utövande av en resolutionsbefogenhet eller av beslutet om utövande av befogenheten att skriva ned eller konvertera kapitalinstrumenten. Själva värderingen ska inte vara föremål för en separat rätt till överklagan utan får endast vara föremål för ett överklagande tillsammans med nämndens beslut.

16. För bedömningen av huruvida aktieägare och borgenärer skulle ha behandlats bättre om institutet under resolution hade inlett ett normalt insolvensförfarande, ska nämnden säkerställa att en värdering utförs av en oberoende person som avses i punkt 1, så snart som möjligt efter det att resolutionsåtgärden eller resolutionsåtgärderna har vidtagits. Den värderingen ska skilja sig från värderingen som utförs enligt punkterna 1–15.

17. Den värdering som avses i punkt 16 ska fastställa följande:

a) Vilken behandling aktieägare och borgenärer, eller berörda insättningsgarantisystem, skulle ha fått om en enhet under resolution och som resolutionsåtgärden eller resolutionsåtgärderna berör skulle ha inlett ett normalt insolvensförfarande vid den tidpunkt då resolutionsåtgärden vidtogs.

b) Den faktiska behandling som aktieägare och borgenärer har fått i resolutionen av det institut under resolution.

c) Om det är någon skillnad mellan behandlingen som avses i led a i den här punkten och behandlingen som avses i led b i den här punkten.

18. Den värdering som avses i punkt 16 ska

a) anta att ett institut under resolution och som resolutionsåtgärden eller resolutionsåtgärderna berör skulle ha inlett ett normalt insolvensförfarande vid den tidpunkt då beslutet om resolutionsåtgärden fattades,

b) anta att resolutionsåtgärden eller resolutionsåtgärderna inte hade genomförts,

c) bortse från eventuellt extraordinärt offentligt finansiellt stöd till ett institut under resolution.

Artikel 21

Nedskrivning och konvertering av kapitalinstrument

1. Nämnden ska utöva befogenheten att skriva ned och konvertera berörda kapitalinstrument enligt detförfarande som fastställs i artikel 18 för de enheter och koncerner som avses i artikel 7.2, och för de enheter och koncerner som avses i artikel 7.4 b och 7.5, när villkoren för tillämpning av de punkterna är uppfyllda och endast under förutsättning att nämnden i sin verkställande session bedömer, efter att ha mottagit ett meddelande enligt andra stycket, eller på eget initiativ, att följande villkor är uppfyllda:

- a) Det har fastställts att de villkor för resolution som anges i artiklarna 16 och 18 är uppfyllda, innan någon resolutionsåtgärd vidtas.
- b) Enheten kommer inte längre att vara bärkraftig om inte det berörda kapitalinstrumentet skrivs ned eller konverteras till aktier.
- c) I fall av tillämpliga kapitalinstrument som emitterats av ett dotterföretag och som bedöms fullgöra kraven på kapitalbas individuellt och gruppbaserat: om inte befogenheten att skriva ned eller konvertera de instrumenten utövas, koncernen inte längre kommer att vara bärkraftig.
- d) I fall av tillämpliga kapitalinstrument som emitterats på moderföretagsnivå och när dessa tillämpliga kapitalinstrument bedöms fullgöra kraven på kapitalbas på individuell basis med avseende på moderföretaget eller på gruppbasis: om inte befogenheten att skriva ned eller konvertera dessa instrument utövas, koncernen inte längre kommer att vara bärkraftig.
- e) Enheten eller koncernen kräver extraordinärt offentligt finansiellt stöd, utom i någon av de fall som fastställs i artikel 18.4 d iii.

Villkoren som avses i leden a, c och d i första stycket ska bedömas av ECB, efter samråd med nämnden. Även nämnden, i sin verkställande session, får göra en sådan bedömning.

2. När det gäller bedömningen av huruvida enheten eller koncernen är bärkraftig får nämnden i sin verkställande session göra en sådan bedömning endast efter att ha underrättat ECB om sin avsikt och endast om ECB inom tre kalenderdagar efter mottagandet av denna information inte gör en sådan bedömning. ECB ska utan dröjsmål lämna all den relevanta information till nämnden som nämnden begär för att kunna underbygga sin bedömning.

3. Vid tillämpningen av punkt 1 i den här artikeln ska en enhet som avses i artikel 2 eller en koncern anses inte längre ha förmåga att överleva endast om de båda följande villkoren är uppfyllda:

- a) Enheten eller koncernen har fallerat eller kommer sannolikt att falla.
- b) Med beaktande av tidsaspekten och andra relevanta omständigheter, finns det inte någon rimlig utsikt för att några som helst andra åtgärder, inbegripet alternativa åtgärder från den privata sektorns sida eller tillsynsåtgärder, inklusive åtgärder för tidigt ingripande, än nedskrivning eller konvertering av kapitalinstrument, självständigt eller i förening med resolutionsåtgärder, skulle kunna förhindra att den enheten eller koncernen inom en rimlig tidsram fallerar.

4. Vid tillämpningen av punkt 3 a i den här artikeln ska den enhet anses falla eller vara sannolik att falla om en eller flera av de omständigheter som avses i artikel 18.4 föreligger.

5. Vid tillämpning av punkt 3 a ska en koncern anses falla eller sannolikt falla om koncernen inte uppfyller eller det finns objektiva faktorer till stöd för att fastslå att koncernen, i den närmaste framtiden, inte kommer att uppfylla sina konsoliderade tillsynskrav på ett sätt som skulle motivera ECB eller den nationella behöriga myndigheten att vidta åtgärder, inbegripet men inte enbart, till följd av att koncernen har drabbats av förluster eller sannolikt kommer att drabbas av förluster som skulle förbruka hela eller en betydande del av dess egna kapitalbas.

6. Ett tillämpligt kapitalinstrument som emitterats av ett dotterföretag ska inte skrivas ned eller konverteras enligt artikel 59.3 c i direktiv 2014/59/EU i större utsträckning eller till sämre villkor än kapitalinstrument med samma rangordning på moderföretagsnivå som har skrivits ned eller konverterats.

7. Om ett eller fler av de villkor som avses i punkt 1 är uppfyllda ska nämnden i enlighet med förfarandet som fastställs i artikel 18 fastslå huruvida befogenheter att skriva ned eller konvertera berört kapitalinstrument ska utövas självständigt eller, i enlighet med förfarandet i artikel 18, i kombination med en resolutionsåtgärd.

8. Om nämnden enligt förfarandet som fastställs i artikel 18 i denna förordning konstaterar att ett eller flera av de villkor som avses i punkt 1 i den här artikeln är uppfyllda, men att villkoren för resolution i enlighet med artikel 18.1 i denna förordning inte är uppfyllda, ska nämnden utan dröjsmål ge i uppdrag åt de nationella resolutionsmyndigheterna att utöva nedskrivnings- eller konverteringsbefogenheterna i enlighet med artiklarna 59 och 60 i direktiv 2014/59/EU.

Nämnden ska se till att det, innan nationella resolutionsmyndigheter utövar befogenheten att skriva ner eller konvertera berört kapitalinstrument, görs en värdering av tillgångarna och skulderna i en enhet som avses i artikel 2 eller en koncern i enlighet med artikel 20.1–20.15. Den värderingen ska ligga till grund för beräkningen av den nedskrivning som ska tillämpas på de tillämpliga kapitalinstrumenten i syfte att absorbera förluster samt den konverteringsnivå som ska tillämpas på tillämpliga kapitalinstrument i syfte att rekaptalisera den enheten som avses i artikel 2 eller den koncernen.

9. I de fall ett eller flera av de villkor som avses i punkt 1 är uppfyllda och de villkor som avses i artikel 18.1 även är uppfyllda, ska det förfarande som föreskrivs i artikel 18.6, 18.7 och 18.8 tillämpas.

10. Nämnden ska se till att nationella resolutionsmyndigheter utövar nedskrivnings- eller konverteringsbefogenheterna utan dröjsmål i enlighet med den prioritetsordning som fastställs enligt artikel 17 och på ett sätt som ger följande resultat:

- a) Poster i kärnprimärkapitalet minskas först i proportion till förlusterna och upp till omfattningen av deras kapacitet.
 - b) Kapitalbeloppet för övriga primärkapitaltillskottinstrument skrivs ned eller konverteras till kärnprimärkapitalinstrument, eller bådadera, i den utsträckning som krävs för att uppfylla de resolutionsmål som fastställs i artikel 14 eller upp till omfattningen av de tillämpliga kapitalinstrumentens kapacitet, beroende på vilket som är lägst.
 - c) Kapitalbeloppet för supplementärkapitalinstrument skrivs ned eller konverteras till kärnprimärkapitalinstrument, eller bådadera, i den utsträckning som krävs för att uppfylla de resolutionsmål som fastställs i artikel 14 eller upp till omfattningen av de tillämpliga kapitalinstrumentens kapacitet, beroende på vilket som är lägst.
11. De nationella resolutionsmyndigheterna ska genomföra de uppdrag nämnden ger dem och genomföra nedskrivningen eller konverteringen av berörda kapitalinstrument i enlighet med artikel 29.

Artikel 22

Allmänna principer för resolutionsverktyg

1. I de fall nämnden beslutar att använda ett resolutionsverktyg gentemot en enhet eller koncern som avses i artikel 7.2 eller gentemot en enhet eller koncern som avses i artikel 7.4 b och 7.5 när villkoren för att tillämpa dessa punkter är uppfyllda, och den resolutionsåtgärden skulle resultera i att förluster får bäras av borgenärer eller att deras fordringar konverteras, ska nämnden ge de nationella resolutionsmyndigheterna i uppdrag att utöva befogenheten att skriva ned och konvertera berörda kapitalinstrument i enlighet med artikel 21 omedelbart innan eller samtidigt som resolutionsverktyget används.

2. De resolutionsverktyg som avses i artikel 18.6 b är följande:

- a) Verktyget för försäljning av affärsverksamhet.
- b) Broinstitutverktyget.
- c) Verktyget för avskiljande av tillgångar.
- d) Skuldnedskrivningsverktyget.

3. När nämnden antar den resolutionsordning som avses i artikel 18.6 ska den beakta följande faktorer:

- a) Tillgångarna och skulderna i institutet under resolution baserat på värderingen enligt artikel 20.
- b) Likviditetssituationen i institutet under resolution.

- c) Säljbarheten av franchisevärdet i institutet under resolution mot bakgrund av konkurrensvillkoren och de ekonomiska villkoren på marknaden.
- d) Den tid som står till förfogande.
4. Resolutionsverktygen ska användas i syfte att uppfylla de resolutionsmål som anges i artikel 14, i enlighet med de resolutionsprinciper som anges i artikel 15. De får tillämpas antingen individuellt eller i förening, med undantag av verktyget för avskiljande av tillgångar som endast får tillämpas tillsammans med andra resolutionsverktyg.
5. När de resolutionsverktyg som avses i punkt 2 a eller b i den här artikeln används för att överföra endast delar av tillgångar, rättigheter eller skulder i institutet under resolution, ska den resterande del som avses i artikel 2 varifrån tillgångarna, rättigheterna eller skulderna har överförts avvecklas enligt normala insolvensförfaranden.
6. Nämnden kan få ersättning för rimliga, regelrätta kostnader som uppstår i samband med användningen av resolutionsverktygen på ett eller flera av följande sätt:
- a) I form av ett adrag från en eventuell ersättning som en mottagande enhet betalar till institutet under resolution eller, alltefter omständigheterna, till ägarna till andra äganderättsinstrument.
- b) Som prioriterad borgenär från institutet under resolution.
- c) Som prioriterad borgenär från eventuella inkomster som uppkommer till följd av att broinstitutets eller tillgångsförvaltningsenhetens verksamhet avslutas.

Alla intäkter som de nationella resolutionsmyndigheterna erhåller i samband med utnyttjandet av fonden ska återbetalas till nämnden.

Artikel 23

Resolutionsordning

Den resolutionsordning som nämnden antagit enligt artikel 18 ska, i enlighet med varje beslut om statligt stöd eller om stöd från fonden, innehålla detaljerade uppgifter om de resolutionsverktyg som planeras att tillämpas på institutet under resolution avseende minst de åtgärder som avses i artiklarna 24.2, 25.2, 26.2 och 27.1, som ska genomföras av de nationella resolutionsmyndigheterna i enlighet med de relevanta bestämmelserna i direktiv 2014/59/EU såsom de genomförts i nationell rätt, och ange de specifika belopp och ändamål för vilka fonden ska användas.

Resolutionsordningen ska beskriva de resolutionsåtgärder som nämnden bör vidta med avseende på moderföretaget inom unionen eller särskilda koncernenheter som etablerats i de deltagande medlemsstaterna i syfte att uppfylla resolutionsmålen och principerna för resolution som avses i artiklarna 14 och 15.

Nämnden, rådet och kommissionen ska när de antar resolutionsordningen beakta och följa de resolutionsplaner som avses i artikel 8, såvida nämnden inte med beaktande av omständigheterna i fallet gör bedömningen att resolutionsmålen skulle uppnås effektivare med hjälp av åtgärder som inte föreskrivs i resolutionsplanen.

Under resolutionsförfarandet får nämnden ändra och uppdatera resolutionsordningen på lämpligt sätt i ljuset av omständigheterna i ärendet. Vid ändringar och uppdateringar ska det förfarande som fastställs i artikel 18 tillämpas.

Resolutionsordningen ska dessutom föreskriva att de nationella resolutionsmyndigheterna, när detta är lämpligt, ska utse en särskild förvaltare för institutet under resolution enligt artikel 35 i direktiv 2014/59/EU. Nämnden får besluta att samma särskilda förvaltare ska utses för alla enheter som tillhör en koncern om det är nödvändigt i syfte att underlätta lösningar för att återställa de berörda institutens sunda finansiella ställning.

Artikel 24

Verktyget för försäljning av affärsverksamhet

1. Inom ramen för resolutionsordningen ska verktyget försäljning av affärsverksamhet bestå av överföringen till en köpare som inte är ett broinstitut av följande:

- a) Äganderättsinstrument som utfärdats av ett institut under resolution.
 - b) Alla eller vissa tillgångar, rättigheter eller skulder i ett institut under resolution.
2. Beträffande verktyget för försäljning av affärsverksamhet ska resolutionsordningen särskilt fastställa:
- a) De instrument, tillgångar, rättigheter och skulder som den nationella resolutionsmyndigheten ska överföra i enlighet med artikel 38.1 och 38.7–38.11 i direktiv 2014/59/EU.
 - b) De affärsmässiga villkor enligt vilka, med beaktande av omständigheterna och de kostnader och utgifter som uppkommit under resolutionsförandet, den nationella resolutionsmyndigheten ska verkställa överföringen i enlighet med artikel 38.2, 38.3 och 38.4 i direktiv 2014/59/EU.
 - c) Huruvida de nationella resolutionsmyndigheterna får utöva överföringsbefogenheterna mer än en gång i enlighet med artikel 38.5 och 38.6 i direktiv 2014/59/EU.
 - d) Formerna för den nationella resolutionsmyndighetens utbudande till försäljning av den enheten eller de instrumenten, tillgångarna, rättigheterna och skulderna i enlighet med artikel 39.1 och 39.2 i direktiv 2014/59/EU.
 - e) Huruvida den nationella resolutionsmyndighetens efterlevnad av saluföringskraven sannolikt undergräver resolutionsmålen i enlighet med punkt 3 i den här artikeln.
3. Nämnden ska tillämpa verktyget för försäljning av affärsverksamhet utan att iaktta de saluföringskrav som fastställs i punkt 2 e om den finner att iakttagande av de kraven sannolikt skulle undergräva ett eller flera av resolutionsmålen och särskilt om följande villkor är uppfyllda:
- a) Den anser att det föreligger ett reellt hot mot den finansiella stabiliteten som orsakas eller förvärras av att institutet under resolution har fallerat eller sannolikt kommer att falla.
 - b) Den anser att efterlevnad av de kraven sannolikt undergräver effektiviteten i verktyget försäljning av affärsverksamhet när det gäller att hantera det hotet eller uppnå det resolutionsmålet som anges i artikel 14.2 b.

Artikel 25

Broinstitutverktyget

1. Inom ramen för resolutionsordningen ska broinstitutverktyget bestå av överföringen till ett broinstitut av något av följande:

- a) Äganderättsinstrument som emitterats av ett eller flera institut under resolution.
 - b) Alla eller vissa tillgångar, rättigheter eller skulder i ett eller flera institut under resolution.
2. Med beaktande av broinstitutverktyget ska resolutionsordningen fastställa följande:
- a) De instrument, tillgångar, rättigheter och skulder som den nationella resolutionsmyndigheten ska överföra till ett broinstitut i enlighet med artikel 40.1–40.12 i direktiv 2014/59/EU.
 - b) Formerna för den nationella resolutionsmyndighetens inrättande, drift och avveckling av broinstitutet i enlighet med artikel 41.1, 41.2, 41.3 och 41.5–41.9 i direktiv 2014/59/EU.
 - c) Formerna för den nationella resolutionsmyndighetens saluföring av broinstitutet eller dess tillgångar eller skulder i enlighet med artikel 41.4 i direktiv 2014/59/EU.
3. Nämnden ska säkerställa att det totala värdet av de skulder som den nationella resolutionsmyndigheten överför till broinstitutet inte överstiger det totala värdet av de rättigheter och tillgångar som överförs från institutet under resolution eller som tillhandahållits från andra källor.

Artikel 26

Verktyget för avskiljande av tillgångar

1. Inom ramen för resolutionsordningen ska verktyget för avskiljande av tillgångar bestå av överföringen av tillgångar, rättigheter eller skulder i ett institut under resolution eller ett broinstitut till en eller flera tillgångsförvaltningsenheter.

2. Beträffande verktyget för avskiljande av tillgångar ska resolutionsordningen särskilt ange följande:

- a) De tillgångar, rättigheter och skulder som den nationella resolutionsmyndigheten ska överföra till en tillgångsförvaltningsenhet i enlighet med artikel 42.1–42.5 och 42.8–42.13 i direktiv 2014/59/EU.
- b) Den ersättning mot vilken den nationella resolutionsmyndigheten ska överföra tillgångarna, rättigheterna och skulderna till tillgångsförvaltningsenheten, i enlighet med de principer som fastställs i artikel 20 i denna förordning, med artikel 42.7 i direktiv 2014/59/EU och med unionens regler om statligt stöd.

Första stycket b ska inte hindra att ersättningen kan vara ett symboliskt eller negativt belopp.

Artikel 27

Skuldnedskrivningsverktyget

1. Skuldnedskrivningsverktyget får användas för något av följande ändamål:

- a) För att rekapitalisera en enhet som avses i artikel 2 i denna förordning som uppfyller villkoren för resolution i den utsträckning som krävs för att återställa dess möjligheter att uppfylla villkoren för auktorisation (i den mån de villkoren är tillämpliga på enheten) och att fortsätta att bedriva de verksamheter för vilka det har auktorisation enligt direktiv 2013/36/EU eller direktiv 2014/65/EU, när enheten är auktoriserad enligt de direktiven samt att bevara ett tillräckligt marknadsförtroende för institutet eller enheten.
- b) För att omvandla till eget kapital eller minska kapitalbeloppet av fordringar eller skuldinstrument som överförs
 - i) till ett broinstitut i syfte att tillhandahålla kapital till det broinstitutet, eller
 - ii) inom ramen för verktyget för försäljning av affärsverksamhet eller verktyget för avskiljande av tillgångar.

Inom ramen för resolutionsordningen, beträffande skuldnedskrivningsverktyget, ska följande fastställas:

- a) Det sammanlagda belopp med vilket kvalificerade skulder måste minskas eller omvandlas, i enlighet med punkt 13.
- b) De skulder som får uteslutas i enlighet med punkterna 5–14.
- c) Målen och minimiinhållet för den omstruktureringsplan för verksamheten som ska lämnas in i enlighet med punkt 16.

2. Skuldnedskrivningsverktyget får användas för det ändamål som avses i punkt 1 a endast om det finns rimliga utsikter för att användningen av det verktyget i förening med andra relevanta åtgärder, däribland åtgärder som vidtas i enlighet med den omstruktureringsplan för verksamheten som krävs enligt artikel 16, förutom att uppnå relevanta resolutionsmål, kommer att återställa den ifrågavarande enhetens sunda finansiella ställning och långsiktiga bärkraft.

Något av de resolutionsverktyg som avses i artikel 22.2 a, b och c och det skuldnedskrivningsverktyg som avses i led d i den punkten ska tillämpas, beroende på vad som är lämpligt när villkoren som fastställs i första stycket inte är uppfyllda.

3. Följande skulder, oavsett om de regleras av en medlemsstats eller ett tredjelands rätt, ska inte bli föremål för nedskrivning eller konvertering:

- a) Garanterade insättningar.
- b) Skulder med säkerhet inbegripet säkerställda obligationer och skulder i form av finansiella instrument som används för att säkra tillgångar som ingår som en integrerad del av säkerhetspoolen och som enligt nationell rätt är säkrade på ett liknande sätt som säkerställda obligationer.

- c) Skulder som hänför sig till kundtillgångar eller kundmedel hos ett institut eller en enhet som avses i artikel 2 i denna förordning, inbegripet kundtillgångar eller kundmedel som innehas på uppdrag av fondföretag enligt definitionen i artikel 1.2 i direktiv 2009/65/EG eller AIF-fonder enligt definitionen i artikel 4.1 a i Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/61/EU⁽¹⁾, under förutsättning att en sådan kund är skyddad enligt tillämplig insolvensrätt.
- d) Skulder som hänför sig till en förtroenderelation mellan en enhet som avses i artikel 2 (som förvaltare) och en annan person (som mottagare), under förutsättning att en sådan mottagare är skyddad enligt tillämplig insolvensrätt eller civilrätt.
- e) Skulder till institut, med undantag för enheter inom en och samma koncern, med en ursprunglig löptid på mindre än sju dagar.
- f) Skulder med en återstående löptid på mindre än sju dagar som hänför sig till system eller operatörer av system som är utformade för ändamålen i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 98/26/EG⁽²⁾ eller till deras deltagare och som uppstår till följd av deltagandet i ett sådant system.
- g) En skuld till någon av följande:
- i) En anställd, vad avser intjänad lön, intjänade pensionsförmåner eller annan fast ersättning, med undantag av den rörliga delen av ersättning som inte är reglerad i lag eller kollektivavtal.
 - ii) En borgenär inom affärs- eller handelssektor, där skulden hänför sig till att det institut eller den enhet som avses i artikel 2 tillhandahållits varor eller tjänster som är kritiska för dess löpande verksamhet, däribland IT-tjänster, försörjningstjänster och hyra, förvaltning och underhåll av lokaler.
 - iii) Skatte- och socialförsäkringsmyndigheter, förutsatt att de skulderna är prioriterade enligt tillämplig rätt.
 - iv) Insättningsgarantisystem till följd av bidrag som ska betalas i enlighet med direktiv 2014/49/EU.

Punkt g i i första stycket är inte tillämpligt på den rörliga delen av ersättning till risktagare med väsentlig inverkan enligt definitionen i artikel 92.2 i direktiv 2013/36/EU.

4. Tillämpningsområdet för det skuldedskrivningsverktyg som avses i punkt 3 i den här artikeln får, i tillämpliga fall, inte förhindra att skuldedskrivningsbefogenheterna utövas på den del av en skuld med säkerhet eller en skuld för vilken säkerhet har ställts som överstiger värdet på de tillgångar, den pantsättning, den företagsinteckning eller det hypotek som ställs som säkerhet för skulden eller ett insättningsbelopp som överstiger det täckningsbelopp som föreskrivs i artikel 6 i direktiv 2014/49/EU.

Nämnden ska säkerställa att alla säkrade tillgångar som hänför sig till säkerställda obligationer i en täckt säkerhetsmassa inte påverkas och förblir separerade med tillräcklig finansiering.

Utatt det påverkar reglerna om stora exponeringar i förordning (EU) nr 575/2013 och direktiv 2013/36/EU och för att möjliggöra resolution av enheter och koncerner, ska nämnden ge de nationella resolutionsmyndigheterna i uppdrag att begränsa, i enlighet med artikel 10.11 b i den här förordningen, hur mycket kvalificerade skulder för skuldedskrivningsverktyg, andra institut innehar, utom skulder som innehas hos enheter som tillhör samma koncern.

5. Om synnerliga skäl föreligger, när skuldedskrivningsverktyget tillämpas, får vissa skulder uteslutas eller delvis uteslutas från tillämpningen av nedskrivnings- eller konverteringsbefogenheterna i något av följande fall:

- a) Det är trots de ansträngningar som i god tro görs av den berörda nationella resolutionsmyndigheten inte möjligt att skriva ned den skulden inom rimlig tid.
- b) Undantaget är absolut nödvändigt och står i proportion till uppnåendet av kontinuitet i kritiska funktioner och kärnaffärsområden på ett sätt som gör att institutet under resolution kan fortsätta med centrala verksamheter, tjänster och transaktioner.

⁽¹⁾ Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/61/EU av den 8 juni 2011 om förvaltare av alternativa investeringsfonder samt om ändring av direktiv 2003/41/EG och 2009/65/EG och förordningarna (EG) nr 1060/2009 och (EU) nr 1095/2010 (EUT L 174, 1.7.2011, s. 1).

⁽²⁾ Europaparlamentets och rådets direktiv 98/26/EG av den 19 maj 1998 om slutgiltig avveckling i system för överföring av betalningar och värdepapper (EGT L 166, 11.6.1998, s. 45).

- c) Undantaget är absolut nödvändigt och står i proportion till insatserna för att undvika omfattande spridningseffekter, särskilt när det gäller ersättningsberättigade insättningar som gjorts av fysiska personer och mikroföretag samt små och medelstora företag, som allvarligt skulle störa finansiella marknadens funktion, inbegripet finansiell marknadsinfrastruktur, på ett sätt som allvarligt skulle störa ekonomin i en medlemsstat eller unionen.
- d) Tillämpningen av skuldnedskrivningsverktyget på de skulderna skulle leda till en sådan värdeförstörelse att förlusterna för andra borgenärer skulle bli högre än om de skulderna undantogs från skuldnedskrivning.

När en kvalificerad skuld eller klass av kvalificerade skulder är undantagen eller delvis undantagen enligt denna punkt, får den nedskrivnings- eller konverteringsnivå som tillämpas på andra kvalificerade skulder ökas för att ta hänsyn till sådana undantag, under förutsättning att den nedskrivnings- och konverteringsnivå som tillämpas på andra kvalificerade skulder följer principen som fastställs i artikel 15.1 g.

6. I de fall en kvalificerad skuld eller klass av kvalificerade skulder undantas eller delvis undantas enligt punkt 5, och de förluster som skulle ha burits av dessa skulder inte har överförts fullt ut till andra fordringsägare, får ett bidrag från fonden ges till institutet under resolution för att göra ett eller flera av följande:

- a) Täcka eventuella förluster som inte har absorberats av kvalificerade skulder och återställa substansvärdet i institutet under resolution till noll i enlighet med punkt 13 a.
- b) Köpa äganderättsinstrument eller kapitalinstrument i institutet under resolution, i syfte att rekaptalisera institutet i enlighet med punkt 13 b.

7. Fonden får ge ett bidrag som avses i punkt 6 endast när

- a) ett bidrag till förlustabsorbering och rekaptalisering motsvarande ett belopp som minst motsvarar 8 % av de sammanlagda skulderna, inklusive kapitalbasen i institutet under resolution, beräknat vid tidpunkten för resolutionsåtgärden i överensstämmelse med den värdering som föreskrivs i artikel 20.1–20.15, har gjorts av aktieägare, innehavare av tillämpliga kapitalinstrument och andra kvalificerade skulder genom nedskrivning, konvertering eller på annat sätt, och
- b) bidraget från fonden inte överstiger 5 % av de sammanlagda skulderna, inklusive kapitalbasen i institutet under resolution, beräknat vid tidpunkten för resolutionsåtgärden i enlighet med den värdering som föreskrivs i artikel 20.1–20.15.

8. Fondens bidrag som avses i punkt 7 i den här artikeln får finansieras på följande sätt:

- a) Genom det belopp som är tillgängligt för fonden och som har insamlats genom bidrag från enheter som avses i artikel 2 i denna förordning i enlighet med regler som fastställs i direktiv 2014/59/EU och i artiklarna 67.4 och 70 och 71 i denna förordning.
- b) I de fall beloppen som avses i led a i denna punkt är otillräckliga, genom belopp som har anskaffats från alternativa finansieringsmedel i enlighet med artiklarna 73 och 74.

9. I undantagsfall får ytterligare finansiering anskaffas från alternativa finansieringsmedel efter det att

- a) den gräns på 5 % som anges i punkt 7 b har uppnåtts, och
- b) alla oprioriterade skulder utan säkerheter, förutom kvalificerade insättningar, fullt ut har skrivits ner eller konverterats.

10. När de villkor som fastställs i punkt 9 a och b har uppfyllts, får, som ett alternativ eller dessutom, ett bidrag ges från medel som har insamlats genom förhandsbidrag i enlighet med artikel 70 och som ännu inte har använts.

11. I denna förordning ska artikel 44.8 i direktiv 2014/59/EU inte tillämpas.

12. När beslut som avses i punkt 5 fattas ska vederbörlig hänsyn tas till:

- a) Principen att förluster bör bäras i första hand av aktieägare och därefter, generellt, av borgenärer i institutet under resolution i prioritetsordning.
- b) Den nivå på förlustabsorberingskapaciteten som skulle återstå i institutet under resolution om skulden eller skuldslaget undantogs.
- c) Behovet av att bibehålla tillräckliga medel för resolutionsfinansiering.

13. Nämnden ska utifrån en värdering som överensstämmer med kraven i artikel 20.1–20.15 bedöma huruvida det sammanlagda

- a) beloppet, i förekommande fall, med vilket kvalificerade skulder måste skrivas ned för att säkerställa att substansvärdet i institutet under resolution är lika med noll, och
- b) beloppet, i förekommande fall, med vilket kvalificerade skulder måste konverteras till aktier eller andra typer av kapitalinstrument för att kärnprimärkapitalrelationen ska kunna återställas hos antingen
 - i) institutet under resolution eller
 - ii) broinstitutet.

Den bedömning som avses i första stycket ska fastställa det belopp med vilket kvalificerade skulder behöver skrivas ned eller konverteras för att återställa kärnprimärkapitalrelation i institutet under resolution, eller i tillämpliga fall fastställa kvoten för broinstitutet, med hänsyn till alla eventuella kapitalbidrag från fonden i enlighet med artikel 76.1 d och för att bevara ett tillräckligt marknadsförtroende för institutet under resolution eller broinstitutet och göra det möjligt för institutet att under åtminstone ett år fortsätta att uppfylla villkoren för auktorisation och fortsätta att bedriva de verksamheter för vilka det har auktoriserats enligt direktiv 2013/36/EU eller direktiv 2014/65/EU.

När nämnden avser att använda verktyget för avskiljande av tillgångar som avses i artikel 26, ska det belopp som de kvalificerade skulderna måste minskas med fastställas med hänsyn till en försiktig uppskattning av tillgångsförvaltningsenhetens kapitalbehov om lämpligt.

14. Undantag enligt punkt 5 får tillämpas antingen för att helt undanta en skuld från nedskrivning eller för att begränsa nivån av den nedskrivning som tillämpas på skulden.

15. Nedskrivnings- och konverteringsbefogenheterna ska följa de krav på prioritering av fordringar som fastställs i artikel 17 i den här förordningen.

16. Den nationella resolutionsmyndigheten ska omedelbart till nämnden vidarebefordra den omstruktureringsplan för verksamheten som erhållits i enlighet med artikel 52.1, 52.2 och 52.3 i direktiv 2014/59/EU från ledningsorganet eller den eller de personer som tillsatts i enlighet med artikel 72.1 i det direktivet.

Inom två veckor från dagen för översändandet av omstruktureringsplanen för verksamheten ska den berörda nationella resolutionsmyndigheten förse nämnden med bedömningen av planen. Inom en månad från dagen för översändandet av omstruktureringsplanen för verksamheten ska nämnden bedöma sannolikheten för att planen, om den genomförs, kommer att återställa långsiktig bärkraft i en enhet som avses i artikel 2. Bedömningen ska slutföras i samförstånd med den nationella behöriga myndigheten eller i förekommande fall, ECB.

Om nämnden finner att planen skulle uppnå det målet ska den tillåta den nationella resolutionsmyndigheten att godkänna planen i enlighet med artikel 52.7 i direktiv 2014/59/EU. Om nämnden inte finner att planen skulle uppnå det målet ska den ge den nationella resolutionsmyndigheten i uppdrag att underrätta ledningsorganet eller den eller de personer som tillsatts i enlighet med artikel 72.1 i det direktivet om sina betänkligheter och begära att planen ändras på ett sätt som bemöter de betänkligheterna i enlighet med artikel 52.8 i det direktivet. Detta ska i båda fallen ske i samförstånd med den nationella behöriga myndigheten eller ECB, när detta är lämpligt.

Ledningsorganet eller den eller de personer som tillsatts i enlighet med artikel 72.1 i direktiv 2014/59/EU ska inom två veckor från det datum då underrättelsen mottogs lägga fram en ändrad omstruktureringsplan för den nationella resolutionsmyndighetens godkännande. Den nationella resolutionsmyndigheten ska överlämna den ändrade planen till nämnden tillsammans med sin bedömning av den. Nämnden ska granska den ändrade planen och ge den ge den nationella resolutionsmyndigheten i uppdrag att inom en vecka underrätta ledningsorganet eller den eller de personer som tillsatts i enlighet med artikel 72.1 i direktiv 2014/59/EU om huruvida den finner att den ändrade planen åtgärdar de betänkligheter som framförts eller om det krävs ytterligare ändringar.

Nämnden ska överlämna koncernens omstruktureringsplan för verksamheten till EBA.

Artikel 28

Nämndens övervakning

1. Nämnden ska noga övervaka hur de nationella resolutionsmyndigheterna utövar resolutionsordningen. I detta syfte ska de nationella resolutionsmyndigheterna

- a) samarbeta med och bistå nämnden i utförandet av dess övervakningsplikt,
- b) med regelbundna intervall, som fastställs av nämnden, tillhandahålla rättvisande, tillförlitliga och fullständiga uppgifter om genomförandet av resolutionsordningen, tillämpningen av resolutionsverktygen och utövandet av resolutionsbefogenheterna, som nämnden skulle kunna begära, bland annat om följande:
 - i) Verksamheten och den finansiella ställningen i institutet under resolution, broinstitutet och tillgångsförvaltningsenheten.
 - ii) Hur aktieägare och borgenärer skulle ha behandlats vid en likvidation av institutet enligt normala insolvensförfaranden.
 - iii) Eventuella pågående domstolsförfaranden som avser likvidationen av tillgångarna i institutet under resolution, invändningar mot resolutionsbeslutet och värderingen eller som avser ansökningar om ersättning som lämnas in av aktieägare eller borgenärer.
 - iv) Tillsättning, avsättning eller ersättning av värderare, förvaltare, revisorer, advokater och andra yrkesspecialister som kan krävas för att bistå den nationella resolutionsmyndigheten, och om hur de har utfört sina arbetsuppgifter.
 - v) Andra frågor som är relevanta för genomförandet av resolutionsordningen, inbegripet alla eventuella överträdelser av de skyddsåtgärder som föreskrivs i direktiv 2014/59/EU som nämnden får hänvisa till.
 - vi) I vilken utsträckning och på vilket sätt de befogenheter för de nationella resolutionsmyndigheterna som avses i artiklarna 63–72 i direktiv 2014/59/EU utövas av dem.
 - vii) Den ekonomiska bärkraft i, genomförbarhet av, och genomförande av den omstruktureringsplan för verksamheten som föreskrivs i artikel 27.16.

De nationella resolutionsmyndigheterna ska till nämnden överlämna en slutrapport om verkställandet av resolutionsordningen.

2. På grundval av de uppgifter som lämnats kan nämnden utfärda instruktioner till de nationella resolutionsmyndigheterna rörande alla aspekter av genomförandet av resolutionsordningen, särskilt de delar som avses i artikel 23 samt rörande utövandet av resolutionsbefogenheterna.

3. Om så är nödvändigt för att uppnå resolutionsmålen, får resolutionsordningen ändras. Det förfarande som fastställs i artikel 18 ska tillämpas.

Artikel 29

Genomförande av beslut enligt denna förordning

1. Nationella resolutionsmyndigheter ska vidta nödvändiga åtgärder för att genomföra de beslut som avses i denna förordning, särskilt genom att utöva kontroll över de enheter och koncerner som avses i artikel 7.2, och de enheter och koncerner som avses i artikel 7.4 b och 7.5 om villkoren för tillämpningen av de punkterna uppfylls, genom att vidta de åtgärder som krävs i enlighet med artiklarna 35 eller 72 i direktiv 2014/59/EU och genom att se till att de skyddsåtgärder som föreskrivs i det direktivet följs. Nationella resolutionsmyndigheter ska genomföra alla beslut som nämnden riktar till dem.

I de syftena ska de, enligt denna förordning, utöva sina befogenheter enligt nationell rätt som införlivar direktiv 2014/59/EU och i enlighet med de villkor som fastställs i nationell rätt. Nationella resolutionsmyndigheter ska fullt ut informera nämnden om utövandet av de befogenheterna. De åtgärder de vidtar ska följa nämndens beslut enligt denna förordning.

Vid genomförandet av de besluten ska de nationella resolutionsmyndigheterna säkerställa att tillämpliga skyddsåtgärder enligt direktiv 2014/59/EU efterlevs.

2. Om en nationell resolutionsmyndighet inte har tillämpat eller inte följer ett beslut som fattats av nämnden enligt denna förordning, eller har tillämpat det på ett sätt som utgör ett hot mot något av resolutionsmålen enligt artikel 14 eller mot ett effektivt genomförande av resolutionsordningen, får nämnden lägga ett institut under resolution att

- vid åtgärder enligt artikel 18, överföra till en annan person specifika rättigheter, tillgångar eller skulder i ett institut under resolution,
- vid åtgärder enligt artikel 18, kräva konvertering av varje skuldinstrument som innehåller ett avtalsvillkor om konvertering under de omständigheter som anges i artikel 21,
- anta alla andra åtgärder som krävs för att följa det berörda beslutet.

Nämnden ska anta ett beslut som avses i led c i första stycket endast om åtgärden i hög grad minskar hotet mot det berörda resolutionsmålet eller mot ett effektivt genomförande av resolutionsordningen.

Innan den fattar beslut om att vidta någon åtgärd ska nämnden underrätta de berörda nationella resolutionsmyndigheterna och kommissionen om den åtgärd den avser vidta. Den underrättelsen ska omfatta uppgifter om de planerade åtgärderna, skälen till de åtgärderna och uppgifter om när de avser träda i kraft.

Underrättelsen ska göras minst 24 timmar innan åtgärden ska träda i kraft. Under exceptionella omständigheter då underrättelsen inte kan lämnas 24 timmar i förväg, får nämnden lämna underrättelsen mindre än 24 timmar innan åtgärden ska träda i kraft.

3. Institutet under resolution ska följa varje fattat beslut som avses i punkt 2. De besluten ska ha företräde framför varje tidigare beslut som antagits av de nationella resolutionsmyndigheterna i samma ärende.

4. När nationella resolutionsmyndigheter vidtar åtgärder avseende frågor som är föremål för ett beslut enligt punkt 2 ska de följa det beslutet.

5. Nämnden ska på sin officiella webbplats offentliggöra antingen en kopia av resolutionsordningen eller en underrättelse som sammanfattar effekterna av resolutionsåtgärden och särskilt effekterna för slutkunder. De nationella resolutionsmyndigheterna ska följa de tillämpliga förfarandekrav som fastställs i artikel 83 i direktiv 2014/59/EU.

KAPITEL 4

Samarbete

Artikel 30

Skyldighet att samarbeta och utbyta information inom den gemensamma resolutionsmekanismen

1. Nämnden ska informera kommissionen om alla åtgärder den vidtar för att förbereda för resolution. Med beaktande av alla uppgifter som erhållits från nämnden ska ledamöterna av rådet, kommissionen och rådets och kommissionens personal omfattas av de krav på tystnadsplikt som fastställs i artikel 88.

2. I utövandet av sina respektive åligganden enligt denna förordning, ska nämnden, rådet, kommissionen, ECB och de nationella resolutionsmyndigheterna och de nationella behöriga myndigheterna samarbeta nära, särskilt i resolutionsplaneringen, i fasen för tidigt ingripande och resolutionsfasen enligt artiklarna 8–29. De ska förse varandra med all information de behöver för att kunna utföra sina uppgifter.

3. ECB eller de nationella behöriga myndigheterna ska överlämna de avtal om finansiellt stöd inom koncerner som godkänts och alla ändringar av dessa till nämnden och de nationella resolutionsmyndigheterna.

4. Vid tillämpningen av denna förordning får ECB bjuda in nämndens ordförande att delta som observatör i ECB:s tillsynsnämnd som inrättats i enlighet med artikel 19 i förordning (EU) nr 1024/2013. När detta anses lämpligt, får nämnden utse en annan representant som ska ersätta ordföranden för det ändamålet.

5. Vid tillämpningen av denna förordning ska nämnden utse en företrädare som ska delta i EBA:s resolutionskommitté, inrättad i enlighet med artikel 127 i direktiv 2014/59/EU.
6. Nämnden ska sträva efter att samarbeta nära med alla offentliga finansiella stödfaciliteter, inbegripet Europeiska finansiella stabiliseringsfaciliteten (EFSF) och Europeiska stabilitetsmekanismen (ESM), särskilt i de särskilda fall som avses i artikel 27.9 och när en sådan facilitet har beviljat eller sannolikt kommer att bevilja direkt eller indirekt finansiellt stöd till enheter som är etablerade i en deltagande medlemsstat.
7. Vid behov ska nämnden ingå ett samförståndsavtal med ECB och de nationella resolutionsmyndigheterna och de nationella behöriga myndigheterna som i allmänna ordalag beskriver hur de kommer att samarbeta enligt punkterna 2 och 4 vid utförandet av deras respektive uppgifter enligt unionsrätten. Samförståndsavtalet ska ses över regelbundet och ska offentliggöras med förbehåll för krav på tystnadsplikt.

Artikel 31

Samarbete inom den gemensamma resolutionsmekanismen

1. Nämnden ska utföra sina uppgifter i nära samarbete med nationella resolutionsmyndigheter. Nämnden ska i samarbete med nationella resolutionsmyndigheter godkänna och offentliggöra ett ramverk för de praktiska arrangemangen för genomförandet av denna artikel.

För att säkerställa en effektiv och konsekvent tillämpning av denna artikel

- a) ska nämnden utfärda riktlinjer och allmänna instruktioner till nationella resolutionsmyndigheter för hur dessa myndigheter ska utföra uppgifterna och anta resolutionsbeslut,
- b) får nämnden när som helst utöva de befogenheter som avses i artiklarna 34–37,
- c) får nämnden vid behov eller kontinuerligt begära information från de nationella resolutionsmyndigheterna om utförandet av de uppgifter som dessa utför enligt artikel 7.3,
- d) ska nämnden erhålla från de nationella resolutionsmyndigheterna förslag till beslut, om vilka nämnden får uttala sig och, framför allt, ange vilka inslag i förslagen till beslut som inte följer denna förordning eller nämndens allmänna uppdrag.

I syfte att utvärdera av resolutionsplaner får nämnden begära att de nationella resolutionsmyndigheterna lämnar all nödvändig information till nämnden som de ska erhålla i enlighet med artiklarna 11 och 13.1 i direktiv 2014/59/EU, utan påverkan på tillämpningen av kapitel 5 i denna avdelning.

2. Artikel 13.4–13.10 och artiklarna 88–92 i direktiv 2014/59/EU ska inte tillämpas på relationer mellan nationella resolutionsmyndigheter. Det gemensamma beslutet och alla beslut som fattas i avsaknad av ett gemensamt beslut som avses i artikel 45.9–45.13 i direktiv 2014/59/EU ska inte tillämpas. De relevanta bestämmelserna i denna förordning ska i stället tillämpas.

Artikel 32

Samråd och samarbete med icke-deltagande medlemsstater och tredjeland

1. Om en koncern inkluderar enheter som är etablerade i deltagande medlemsstater liksom även i icke-deltagande medlemsstater eller tredjeland ska nämnden, med förbehåll för att eventuellt godkännande av rådet eller kommissionen krävs enligt denna förordning, företräda de nationella resolutionsmyndigheterna i de deltagande medlemsstaterna, i samråds- och samarbetssyfte med icke-deltagande medlemsstater eller tredjeland i enlighet med artiklarna 7, 8, 12, 13, 16, 18, 55 och 88–92 i direktiv 2014/59/EU.

Om en koncern inkluderar enheter som är etablerade i deltagande medlemsstater och dotterföretag som är etablerade i eller betydande filialer som är belägna i icke-deltagande medlemsstater, ska nämnden överlämna alla planer, beslut eller åtgärder som avses i artiklarna 8, 10, 11, 12, och 13, som är relevanta för koncernen, till de behöriga myndigheterna och/eller resolutionsmyndigheterna i den icke-deltagande medlemsstaten, i förekommande fall.

2. Nämnden, ECB och resolutionsmyndigheterna och de behöriga myndigheterna i icke-deltagande medlemsstater ska ingå ett samförståndsavtal som i allmänna ordalag beskriver hur de avser att samarbeta med varandra vid utförandet av sina uppgifter enligt direktiv 2014/59/EU.

Nämnden ska, utan att det påverkar tillämpningen av första stycket, ingå ett samförståndsavtal med resolutionsmyndigheten i varje icke-deltagande medlemsstat där åtminstone ett globalt systemviktigt institut, enligt definitionen i artikel 131 i direktiv 2013/36/EU, hör hemma.

3. Varje samförståndsavtal ska ses över regelbundet och offentliggöras med beaktande av kravet på tystnadsplikt.
4. Nämnden ska, för de deltagande medlemsstaternas nationella resolutionsmyndigheters räkning, ingå icke-bindande samarbetsarrangemang i linje med EBA:s ramavtal för samarbete som avses i artikel 97.2 i direktiv 2014/59/EU. Nämnden ska underrätta EBA om alla sådana samarbetsarrangemang.

Artikel 33

Erkännande och verkställighet av resolutionsförfaranden i tredjeland

1. Denna artikel ska tillämpas på resolutionsförfaranden i tredjeland såvida inte och fram till dess att ett internationellt avtal som avses i artikel 93.1 i direktiv 2014/59/EU träder i kraft med det berörda tredjelandet. Den ska även tillämpas efter ikraftträdandet av ett internationellt avtal som avses i artikel 93.1 i det direktivet med det berörda tredjelandet i den mån som erkännandet och verkställigheten av resolutionsförfaranden i tredjeland inte regleras av det avtalet.

2. Nämnden ska utvärdera och utfärda en rekommendation till de nationella resolutionsmyndigheterna om erkännandet och verkställigheten av resolutionsförfaranden som utförs av resolutionsmyndigheter i tredjeland avseende ett tredjelandsinstitut eller ett moderföretag i tredjeland som har

- a) ett eller flera dotterföretag inom unionen som är etablerade i en eller flera deltagande medlemsstater, eller
- b) tillgångar, rättigheter eller skulder i en eller flera deltagande medlemsstater eller som regleras av rätten i deltagande medlemsstater.

Nämnden ska utföra sin utvärdering efter samråd med de nationella resolutionsmyndigheterna och, i det fall ett europeiskt resolutionskollegium har inrättats enligt artikel 89 i direktiv 2014/59/EU, med resolutionsmyndigheterna i icke-deltagande medlemsstater.

Utvärderingen ska vederbörligen beakta intressena i varje enskild deltagande medlemsstat där ett tredjelandsinstitut eller ett moderföretag verkar, särskilt de potentiella effekterna av erkännandet och verkställigheten av tredjelands resolutionsförfarande för andra delar av koncernen och på den finansiella stabiliteten i de medlemsstaterna.

3. Nämnden ska rekommendera att vägra erkännandet eller verkställighet av det resolutionsförfarande som avses i punkt 1 om den anser att

- a) tredjelands resolutionsförfarande skulle ha negativt effekt på den finansiella stabiliteten i en deltagande medlemsstat,
- b) borgenärer, särskilt insättare som är etablerade eller ska betalas i en deltagande medlemsstat, inte skulle få samma behandling som borgenärer och insättare i tredjeland med liknande rättigheter enligt resolutionsförfaranden i det egna tredjelandet,
- c) erkännandet eller verkställigheten av tredjelands resolutionsförfaranden skulle ha väsentliga budgetkonsekvenser för den deltagande medlemsstaten, eller
- d) effekterna av ett sådant erkännande eller en sådan verkställighet skulle strida mot den nationella rätten i den deltagande medlemsstaten.

4. De nationella resolutionsmyndigheterna ska genomföra nämndens rekommendation och be om erkännande eller verkställande av resolutionsförfarandena på deras respektive territorier, eller förklara i ett motiverat uttalande till nämnden varför de inte kan genomföra nämndens rekommendation.

5. När de utövar resolutionsbefogenheter avseende enheter i tredjeland, ska de nationella resolutionsmyndigheterna där så är relevant utöva de befogenheter som de tilldelas på grundval av bestämmelserna som avses i artikel 94.4 i direktiv 2014/59/EU.

KAPITEL 5

Utredningsbefogenheter

Artikel 34

Begäran om information

1. För att kunna utföra sina uppgifter enligt denna förordning får nämnden, antingen direkt eller genom de nationella resolutionsmyndigheterna, efter att ha informerat dem, med fullt utnyttjande av all information som står till förfogande för ECB eller nationella behöriga myndigheter, ålägga följande juridiska eller fysiska personer att lämna all information som krävs för att den ska kunna utföra de uppgifter som den getts enligt denna förordning:

a) Enheter som avses i artikel 2.

b) Anställda vid de enheter som avses i artikel 2.

c) Tredje parter till vilka de enheter som avses i artikel 2 har utkontrakterat funktioner eller verksamheter.

2. De enheter och personer som avses i punkt 1 ska lämna information som begärs enligt den punkten. Krav på tystnadsplikt får inte leda till att de enheterna och personer undantas från skyldigheten att lämna den informationen. Att tillhandahålla den begärda informationen ska inte anses utgöra en överträdelse av kraven på tystnadsplikt.

3. Om nämnden får in information direkt från sådana enheter och personer ska den göra den informationen tillgänglig för de berörda nationella resolutionsmyndigheterna.

4. Nämnden ska ha möjlighet att, även på kontinuerlig basis, få sådan information som är nödvändig för utövandet av dess uppgifter enligt denna förordning, i synnerhet om kapital, likviditet, tillgångar och skulder för varje institut som omfattas av dess resolutionsbefogenhet.

5. Nämnden, ECB, de nationella behöriga myndigheterna och de nationella resolutionsmyndigheterna får utarbeta samförståndsavtal med ett förfarande för informationsutbyte. Utbytet av information mellan nämnden, ECB, de nationella behöriga myndigheterna och de nationella resolutionsmyndigheterna ska inte betraktas som en överträdelse av kraven på tystnadsplikt.

6. Nationella behöriga myndigheter, däribland ECB där så är relevant, och nationella resolutionsmyndigheter ska samarbeta med nämnden för att kontrollera huruvida delar av eller all den information som begärs redan finns tillgänglig. Om sådan information finns tillgänglig ska de nationella behöriga myndigheterna – inklusive ECB i relevanta fall – eller de nationella resolutionsmyndigheterna lämna den informationen till nämnden.

Artikel 35

Allmänna utredningar

1. I syfte att kunna utföra sina uppgifter enligt denna förordning, och med förbehåll för eventuella andra villkor som fastställs i tillämplig unionsrätt, får nämnden genom de nationella resolutionsmyndigheterna eller direkt efter att ha informerat dessa, utföra alla nödvändiga utredningar av alla juridiska eller fysiska personer som avses i artikel 34.1 och som är etablerade eller bosatta i en deltagande medlemsstat.

Nämnden ska för detta syfte få

a) begära inlämning av dokument,

b) granska räkenskaper och andra affärshandlingar för alla juridiska eller fysiska personer som avses i artikel 34.1 och ta kopior av eller utdrag ur de räkenskaperna och affärshandlingarna,

c) kräva in skriftliga eller muntliga förklaringar från alla juridiska eller fysiska personer som avses i artikel 34.1 eller deras företrädare eller personal,

d) höra alla andra fysiska eller juridiska personer som går med på att höras i syfte att samla in uppgifter som rör föremålet för utredningen.

2. De fysiska eller juridiska personer som avses i artikel 34.1 ska kunna omfattas av utredningar förutsatt att det finns ett beslut av nämnden.

Om en person hindrar genomförandet av en utredning ska de nationella resolutionsmyndigheterna i den deltagande medlemsstat där de relevanta lokalerna är belägna ge, i enlighet med nationell rätt, nödvändigt stöd, inbegripet möjliggöra tillgång för nämnden till de företagslokaler som tillhör de fysiska eller juridiska personer som avses i artikel 34.1, så att de rättigheterna kan utövas.

Artikel 36

Inspektioner på plats

1. I syfte att utföra de uppgifter som avses i denna förordning, och beroende på andra villkor som fastställs i tillämplig unionsrätt får nämnden, i enlighet med artikel 37 och förutsatt att förhandsanmälan görs till de nationella resolutionsmyndigheterna och de berörda nationella behöriga myndigheterna samt, när detta är lämpligt, i samarbete med dessa, genomföra alla nödvändiga inspektioner på plats i företagslokaler som tillhör de fysiska eller juridiska personer som avses i artikel 34.1. När inspektionernas korrekta genomförande och effektivitet så kräver får nämnden genomföra inspektionen på plats utan förhandsanmälan till de juridiska personerna.

2. De tjänstemän och andra personer som nämnden har bemyndigat att genomföra en inspektion på plats ska ha tillträde till alla företagslokaler och mark som tillhör de juridiska personer som är föremål för ett utredningsbeslut som antagits av nämnden enligt artikel 35.2, och de ska ha alla de befogenheter som avses i artikel 35.1.

3. De juridiska personer som avses i artikel 34.1 ska omfattas av inspektioner på plats om nämnden beslutar det.

4. Tjänstemän vid och andra medföljande personer som har bemyndigats eller utsetts av de nationella resolutionsmyndigheterna i de medlemsstater där inspektionen ska genomföras ska under ledning och samordning av nämnden aktivt bistå de tjänstemän och andra personer som bemyndigats av nämnden. De ska för det ändamålet ha de befogenheter som avses i punkt 2. Tjänstemän vid och andra medföljande personer som har bemyndigats eller utsetts av de nationella resolutionsmyndigheterna i de berörda deltagande medlemsstaterna ska också ha rätt att delta i inspektioner på plats.

5. Om tjänstemän eller andra medföljande personer som har bemyndigats eller utsetts av nämnden bedömer att en person motsätter sig en inspektion som har beslutats enligt punkt 1 ska de nationella resolutionsmyndigheterna från de berörda deltagande medlemsstaterna ge dem nödvändigt bistånd i enlighet med nationell rätt. Om det är nödvändigt för inspektionens genomförande ska det biståndet innefatta försegling av samtliga företagslokaler och räkenskaper eller affärshandlingar. Om de berörda nationella resolutionsmyndigheterna inte har den befogenheten ska de utöva sina befogenheter för att begära nödvändig assistans från andra nationella myndigheter.

Artikel 37

Tillstånd från en rättslig myndighet

1. Om en inspektion på plats enligt artikel 36.1 och 36.2 eller det bistånd som avses i artikel 36.5 i enlighet med nationella regler kräver tillstånd från en rättslig myndighet ska ansökan göras om sådant tillstånd.

2. Vid ansökan om tillstånd som avses i punkt 1 i den här artikeln ska den nationella rättsliga myndigheten kontrollera äktheten i nämndens beslut och att de planerade tvångsåtgärderna varken är godtyckliga eller alltför långtgående i förhållande till föremålet för inspektionen. Vid kontrollen av huruvida tvångsåtgärderna är proportionerliga får den nationella rättsliga myndigheten be nämnden om närmare förklaringar framför allt om de grunder på vilka nämnden misstänker att beslutet som avses i artikel 29 har överträtts, hur allvarlig den misstänkta överträdelsen är, och på vilket sätt den person som är föremål för tvångsåtgärderna är inblandad. Den nationella rättsliga myndigheten ska dock inte ompröva behovet av inspektion eller begära att få tillgång till informationen i nämndens handlingar i ärendet. Prövning av lagenligheten av nämndens beslut är förbehållen domstolen.

KAPITEL 6

Sanktioner

Artikel 38

Sanktionsavgifter

1. Om nämnden bedömer att en enhet som avses i artikel 2 uppsåtligen eller av oaktsamhet har begått en av de överträdelser som förtecknas i punkt 2 ska den fatta beslut om sanktionsavgifter i enlighet med punkt 3.

En överträdelse som begåtts av en sådan enhet ska anses ha begåtts uppsåtligt om det finns objektiva omständigheter som visar att enheten eller dess ledningsorgan eller företagsledning har handlat med avsikt att begå överträdelsen.

2. Nämnden ska döma ut sanktionsavgifter till sådana enheter som avses i artikel 2 för följande överträdelser:

- a) När de inte lämnar de uppgifter som krävs i enlighet med artikel 34.
- b) När de inte samarbetar vid en allmän utredning i enlighet med artikel 35 eller vid en inspektion på plats i enlighet med artikel 36.
- c) När de inte följer ett beslut som nämnden riktat till dem enligt artikel 29.

3. Basbeloppet för de sanktionsavgifter som avses i punkt 1 i den här artikeln ska vara en procentandel av företagets totala årliga nettoomsättning, inbegripet bruttointäkter i form av ränteintäkter och liknande intäkter, intäkter från aktier och andra värdepapper med rörlig/fast avkastning och provisionsintäkter i enlighet med artikel 316 i förordning (EU) nr 575/2013 under det föregående verksamhetsåret eller, i medlemsstater som inte har euron som valuta, motsvarande värde i nationell valuta den 19 augusti 2014 samt inom nedanstående gränser:

- a) För de överträdelser som avses i punkt 2 a och 2 b ska basbeloppet uppgå till minst 0,05 % och får inte överstiga 0,15 %.
- b) För de överträdelser som avses i punkt 2 c ska basbeloppet uppgå till minst 0,25 % och får inte överstiga 0,5 %.

Vid bestämmande av huruvida basbeloppet för sanktionsavgifterna ska fastställas till skalans undre, mellersta eller övre del av de gränobelopp som avses i första stycket, ska nämnden beakta den berörda enhetens årliga omsättning under föregående räkenskapsår. Basbeloppet ska ligga i skalans undre del för enheter vilkas årliga omsättning understiger 1 000 000 000 EUR, i skalans mellersta del för enheters vilkas årliga omsättning uppgår till mellan 1 000 000 000 och 5 000 000 000 EUR och i skalans övre del för enheter vilkas årliga omsättning överstiger 5 000 000 000 EUR.

4. Det basbelopp som avses i punkt 3 ska vid behov justeras med beaktande av de försvårande eller förmildrande faktorer som avses i punkterna 5 och 6, i enlighet med de relevanta koefficienter som avses i punkt 9.

De relevanta förmildrande koefficienterna ska tillämpas var för sig på basbeloppet. Om mer än en förmildrande koefficient är tillämplig ska skillnaden mellan basbeloppet och det belopp som följer av tillämpningen av varje enskild förmildrande koefficient subtraheras från basbeloppet.

De relevanta försvårande koefficienterna ska tillämpas var för sig på basbeloppet. Om mer än en försvårande koefficient är tillämplig ska skillnaden mellan basbeloppet och det belopp som följer av tillämpningen av varje enskild försvårande koefficient adderas till basbeloppet.

5. Följande försvårande faktorer ska tillämpas på de sanktionsavgifter som avses i punkt 1:

- a) Överträdelsen har begåtts uppsåtligen.
- b) Överträdelsen har begåtts upprepade gånger.

- c) Överträdelsen har begåtts under en period som överstiger tre månader.
 - d) Överträdelsen har visat på systembrister i enhetens organisation, särskilt i dess förfaranden, ledningssystem eller interna kontroller.
 - e) Inga korrigerande åtgärder har vidtagits sedan överträdelsen konstaterades.
 - f) Enhetens verkställande ledning har inte samarbetat med nämnden i samband med dess utredningar.
6. Följande förmildrande faktorer ska tillämpas på de sanktionsavgifter som avses i punkt 1:
- a) Överträdelsen har begåtts under en period på mindre än tio arbetsdagar.
 - b) Enhetens verkställande ledning kan visa att den har vidtagit alla nödvändiga åtgärder för att förebygga överträdelsen.
 - c) Enheten har skyndsamt, ändamålsenligt och fullständigt uppmärksammat nämnden på överträdelsen.
 - d) Enheten har frivilligt vidtagit åtgärder för att se till att en liknande överträdelse inte kan begås på nytt.
7. Utan hinder av punkterna 2–6 får sanktionsavgifterna inte uppgå till mer än 1 % av den årliga omsättningen för den berörda enheten som avses i punkt 1 under närmast föregående verksamhetsår.

Genom undantag från första stycket, ska sanktionsavgiftsbeloppet, om enheten direkt eller indirekt har dragit ekonomiska fördelar genom överträdelsen och när de vinster som gjorts eller de förluster som undvikits genom överträdelsen, i fall där dessa kan fastställas, minst motsvara de ekonomiska fördelarna.

Om en handling eller en försummelse som en enhet som avses i punkt 1 har gjort sig skyldig till utgör mer än en av de överträdelser som förtecknas i punkt 2, ska endast det högre sanktionsavgiftsbelopp som har beräknats i enlighet med denna artikel och är hänförligt till en av överträdelserna tillämpas.

8. I de fall som inte omfattas av punkt 2, får nämnden rekommendera de nationella resolutionsmyndigheterna att vidta åtgärder för att säkerställa att lämpliga sanktionsavgifter påförs i enlighet med artiklarna 110–114 i direktiv 2014/59/EU och tillämplig nationell rätt.

9. Nämnden ska tillämpa följande justeringskoefficienter för försvärande faktorer vid beräkningen av sanktionsavgifterna:

- a) Om överträdelsen har begåtts upprepade gånger ska koefficienten 1,1 tillämpas för varje gång den upprepatas.
- b) Om överträdelsen har begåtts under en period som överstiger tre månader ska koefficienten 1,5 tillämpas.
- c) Om överträdelsen har visat på systembrister i enhetens organisation, särskilt i dess förfaranden, ledningssystem eller interna kontroller, ska koefficienten 2,2 tillämpas.
- d) Om överträdelsen har begåtts uppsåtligt ska koefficienten 2 tillämpas.
- e) Om inga korrigerande åtgärder har vidtagits sedan överträdelsen konstaterades ska koefficienten 1,7 tillämpas.
- f) Om enhetens verkställande ledning inte har samarbetat med nämnden i samband med dess utredningar ska koefficienten 1,5 tillämpas.

Nämnden ska tillämpa följande justeringskoefficienter för förmildrande faktorer vid beräkningen av sanktionsavgifterna:

- a) Om överträdelsen har begåtts under en period på mindre än tio arbetsdagar ska koefficienten 0,9 tillämpas.
- b) Om enhetens verkställande ledning kan visa att den har vidtagit alla nödvändiga åtgärder för att förebygga överträdelsen ska en koefficient på 0,7 tillämpas.
- c) Om enheten skyndsamt, ändamålsenligt och fullständigt har uppmärksammat nämnden på överträdelsen ska koefficienten 0,4 tillämpas.
- d) Om enheten frivilligt har vidtagit åtgärder för att se till att en liknande överträdelse inte kan begås på nytt ska koefficienten 0,6 tillämpas.

Artikel 39

Viten

1. Nämnden ska genom ett beslut utdöma vite avseende en enhet som avses i artikel 2 i syfte att se till att
 - a) den enheten rättar sig efter ett beslut som fattats enligt artikel 34,
 - b) en person som avses i artikel 34.1 lägger fram de kompletta upplysningar som har krävts genom ett beslut enligt den artikeln,
 - c) en person som avses i artikel 35.1 accepterar att bli föremål för en utredning och särskilt att denne lägger fram kompletta affärshandlingar, fakta, proceduruppgifter eller allt annat material som kan krävas, samt kompletterar och i förekommande fall korrigerar andra uppgifter som lagts fram inom ramen för en utredning som inlets genom beslut enligt den artikeln,
 - d) en person som avses i artikel 36.1 accepterar en inspektion på plats som har beslutats enligt den artikeln.
2. De viten som döms ut ska vara effektiva och proportionerliga. Vitena ska tillämpas per dag tills den enhet som avses i artikel 2 eller den berörda personen rättar sig efter det beslut som avses i punkt 1 a–d i den här artikeln.
3. Utan hinder av punkt 2, ska vitesbeloppet uppgå till 0,1 % av den genomsnittliga dagsomsättningen under det föregående verksamhetsåret. Vitesbeloppet ska beräknas från det datum som föreskrivs i beslutet om åläggande av vite.
4. Viten får åläggas för en period av högst sex månader från och med det att nämnden meddelar sitt beslut.

Artikel 40

Hörande av personer som är föremål för förfarandena

1. Innan beslut fattas om påförande av sanktionsavgifter och/eller vite enligt artiklarna 38 eller 39 ska nämnden ge de fysiska eller juridiska personer som är föremål för förfarandena möjlighet att höras om de omständigheter som nämnden påtalat. Nämnden ska endast grunda sina beslut på omständigheter som de fysiska eller juridiska personer som är föremål för förfarandena har getts möjlighet att yttra sig över.
2. Rätten till försvar för fysiska eller juridiska personer som är föremål för förfarandena ska iaktas fullt ut under förfarandena. De ska ha rätt att få tillgång till nämndens handlingar i ärendet, med förbehåll för andra personers berättigade intresse av att deras affärshemligheter skyddas. Tillgången till akten ska inte omfatta konfidentiell information eller nämndens interna förberedande handlingar.

Artikel 41

Offentliggörande, art, verkställighet och fördelning av sanktionsavgifter och viten

1. Nämnden ska offentliggöra de beslut om påförande av sanktioner som avses i artiklarna 38.1 och 39.1, förutsatt att ett sådant offentliggörande inte kan äventyra resolutionen av den berörda enheten. Offentliggörandet ska göras på anonyma grunder i följande fall:
 - a) Om den offentliggjorda informationen omfattar personuppgifter och, efter en obligatorisk förhandsbedömning, ett offentliggörande av personuppgifter befinns vara oproportionerligt.
 - b) Om ett offentliggörande skulle äventyra de finansiella marknadernas stabilitet eller en pågående brottsutredning.
 - c) Om ett offentliggörande, i den mån detta kan fastställas, skulle orsaka de berörda fysiska eller juridiska personerna personerna oproportionerlig skada.

I sådana fall, får det ifrågavarande offentliggörandet skjutas upp under en rimlig period om det går att räkna med att skälen till anonymt offentliggörande kommer att bortfalla under den perioden.

Nämnden ska informera EBA om alla sanktionsavgifter och viten den påför enligt artiklarna 38 och 39 samt tillhandahålla information om överklagandets status och resultatet av detta.

2. Sanktionsavgifter och viten som påförs enligt artiklarna 38 och 39 ska vara av administrativ karaktär.
3. Sanktionsavgifter och viten som påförs enligt artiklarna 38 och 39 ska vara verkställbara.

Verkställigheten ska följa de processrättsliga regler som gäller i den deltagande medlemsstat inom vars territorium den sker. Beslutet om att verkställighet får ske ska bifogas avgörandet utan andra formaliteter än kontroll av avgörandets äkthet av den myndighet som varje deltagande medlemsstats regering ska utse för detta ändamål, och det ska meddelas nämnden och domstolen.

När de formaliteterna uppfyllts på begäran av den berörda parten får denne fullfölja verkställigheten i enlighet med den nationella rätten genom att hänskjuta ärendet direkt till det behöriga organet.

Verkställigheten får endast skjutas upp genom beslut av domstolen. Domstolarna i den berörda deltagande medlemsstaten ska dock vara behöriga beträffande klagomål om att verkställigheten inte genomförs på ett regelrätt sätt.

4. Sanktionsavgifts- och vitesbeloppen ska tillfalla fonden.

DEL III

INSTITUTIONELL RAM

AVDELNING I

NÄMNDEN

Artikel 42

Rättslig status

1. Härmed inrättas nämnden. Nämnden ska tillhöra kategorin unionens byråer och ska ha en struktur som är särskilt utformad för de uppgifter den ska utföra. Den ska vara en juridisk person.
2. Nämnden ska i varje medlemsstat ha den mest vittgående rättskapacitet som tillerkänns juridiska personer enligt nationell rätt. Den ska särskilt kunna förvärva eller avyttra lös och fast egendom och föra talan inför domstolar och andra myndigheter.
3. Nämnden ska företrädas av sin ordförande.

Artikel 43

Sammansättning

1. Nämnden ska ha följande sammansättning:
 - a) En ordförande som utses i enlighet med artikel 56.
 - b) Fyra ytterligare heltidsledamöter som utses i enlighet med artikel 56.
 - c) En ledamot som utses av varje deltagande medlemsstat och som företräder de nationella resolutionsmyndigheterna.
2. Varje ledamot, inbegripet ordföranden, ska ha en röst.
3. Kommissionen och ECB ska utse en företrädare var som ska ha rätt att delta i mötena inom de verkställande sessionerna och plenarsessionerna som permanent observatör.

Företrädarna för kommissionen och ECB ska ha rätt att delta i debatterna och ska ha tillgång till alla handlingar.

4. Om det finns mer än en nationell resolutionsmyndighet i en deltagande medlemsstat, ska en andra företrädare tillåtas delta som observatör utan rösträtt.
5. Nämndens förvaltnings- och ledningsstruktur ska bestå av
 - a) en plenarsession i nämnden, vilken ska utföra de uppgifter som avses i artikel 50,
 - b) en verkställande session i nämnden vilken ska utföra de uppgifter som avses i artikel 54,
 - c) en ordförande, som ska utföra de uppgifter som avses i artikel 56,
 - d) ett sekretariat som ska tillhandahålla nödvändigt administrativt och tekniskt stöd för utförandet av nämndens uppdrag.

Artikel 44

Överensstämmelse med unionsrätten

Nämnden ska agera i överensstämmelse med unionsrätten, särskilt de råds- och kommissionsbeslut som antas i enlighet med denna förordning.

Artikel 45

Ansvarsskyldighet

1. Nämnden ska vara ansvarig inför Europaparlamentet, rådet och kommissionen för genomförandet av denna förordning, i enlighet med punkterna 2–8.
2. Nämnden ska lägga fram en årlig rapport till Europaparlamentet, de nationella parlamenten i de deltagande medlemsstaterna i enlighet med artikel 46, rådet, kommissionen och Europeiska revisionsrätten om utförandet av de uppgifter som den getts genom denna förordning. Med förbehåll för kraven på tystnadsplikt ska den rapporten offentliggöras på nämndens webbplats.
3. Ordföranden ska lägga fram den rapporten offentligt till Europaparlamentet och till rådet.
4. På Europaparlamentets begäran ska ordföranden närvara vid en utfrågning i Europaparlamentets ansvariga utskott om utförandet av nämndens resolutionsarbete. En utfrågning ska äga rum minst årligen.
5. Ordföranden får höras av rådet, på rådets begäran, om utförandet av nämndens resolutionsarbete.
6. Nämnden ska muntligen eller skriftligen besvara frågor som ställs till den av Europaparlamentet eller rådet, i enlighet med nämndens egna förfaranden och under alla omständigheter inom fem veckor efter mottagandet av en fråga.
7. På begäran ska ordföranden hålla konfidentiella muntliga diskussioner bakom stängda dörrar med ordföranden och vice ordförandena för Europaparlamentets ansvariga utskott när sådana diskussioner är nödvändiga för att Europaparlamentet ska kunna utöva sina befogenheter enligt EUF-fördraget. Det ska ingås ett avtal mellan Europaparlamentet och nämnden med närmare bestämmelser om hur dessa diskussioner ska genomföras i praktiken, så att fullständig sekretess säkerställs i enlighet med de krav på tystnadsplikt som gäller för nämnden enligt denna förordning och när nämndena ger som en nationell resolutionsmyndighet enligt den berörda unionsrätten.
8. Vid utredningar som utförs av Europaparlamentet ska nämnden samarbeta med Europaparlamentet, inom ramen för EUF-fördraget och de förordningar som avses i artikel 226 i EUF-fördraget. Inom sex månader från utnämningen av ordföranden, ska nämnden och Europaparlamentet ingå överenskommelser om de praktiska arrangemangen för utövandet av demokratisk ansvarsskyldighet och övervakning av utförandet av nämndens uppgifter enligt denna förordning. Om inte annat följer av Europaparlamentets befogenheter enligt artikel 226 i EUF-fördraget, ska de arrangemangen bland

annat omfatta tillgång till information, inbegripet regler om hantering och skydd av säkerhetsskyddsklassificerade eller andra sekretessbelagda uppgifter, samarbete vid utfrågningar, som avses i artikel 45.4 i den här förordningen, konfidentiella muntliga diskussioner, rapporter, svar på frågor, utredningar och information om förfaranden för att utse ordföranden, vice ordföranden och de fyra ledamöter som avses i artikel 43.1 b i den här förordningen.

Artikel 46

Nationella parlament

1. Med tanke på nämndens speciella uppgifter som den gets enligt denna förordning får de nationella parlamenten i de deltagande medlemsstaterna enligt sina egna förfaranden begära att nämnden svararoch nämnden är skyldig att svara skriftligen på eventuella synpunkter eller frågor som de har lämnat in till nämnden och som gäller den senares uppgifter enligt denna förordning.
2. När nämnden lägger fram den rapport som avses i artikel 45.2 ska rapporten samtidigt lämnas direkt till de nationella parlamenten i de deltagande medlemsstaterna. De nationella parlamenten får vända sig till nämnden med motiverade synpunkter på denna rapport. Nämnden ska muntligen eller skriftligen besvara alla synpunkter och frågor som ställs till den av de nationella parlamenten i de deltagande medlemsstaterna, i enlighet med nämndens egna förfaranden.
3. Det nationella parlamentet i en deltagande medlemsstat får uppmana ordföranden att delta i en diskussion kopplad till resolutionen av de enheter som avses i artikel 2 i den medlemsstaten tillsammans med en företrädare för den nationella resolutionsmyndigheten. Ordföranden är skyldig att följa en sådan uppmaning.
4. Denna förordning påverkar inte de nationella resolutionsmyndigheternas ansvarighet inför de nationella parlamenten i enlighet med nationell rätt när det gäller utförandet av uppgifter som inte ges nämnden, rådet eller kommissionen genom denna förordning och utförandet av verksamhet som de utför i enlighet med artikel 7.3.

Artikel 47

Oberoende

1. När de utför uppgifter som de tilldelas genom denna förordning ska nämnden och de nationella resolutionsmyndigheterna agera med oberoende och i det allmännas intresse.
2. Ordföranden, vice ordföranden och de ledamöter som avses i artikel 43.1 b ska utföra sina uppgifter i enlighet med nämndens, rådets och kommissionens beslut. De ska agera på ett oberoende och objektivt sätt och i hela unionens intresse och varken efterfråga eller ta emot instruktioner från unionens institutioner eller organ, regeringen i någon medlemsstat eller något annat offentligt eller privat organ.

Vid överläggningarna och beslutsfattandet inom nämnden ska de föra egen talan och rösta på ett oberoende sätt.

3. Varken medlemsstaterna, unionens institutioner eller organ eller andra offentliga eller privata organ får försöka påverka ordföranden, vice ordföranden eller ledamöterna av nämnden.
4. I enlighet med de tjänsteföreskrifter för tjänstemän, fastställda i rådets förordning (EEG, Euratom, EKSG) nr 259/68⁽¹⁾ (nedan kallade *tjänsteföreskrifterna*) som avses i artikel 87.6 i den här förordningen ska ordföranden, vice ordföranden och de ledamöter som avses i artikel 43.1 b i den här förordningen även efter att ha lämnat sina tjänster vara skyldiga att uppträda med integritet och gott omdöme när det gäller att acceptera vissa tjänstetillsättningar eller ta emot förmåner.

Artikel 48

Säte

Nämnden ska ha sitt säte i Bryssel, Belgien.

⁽¹⁾ Rådets förordning (EEG, Euratom, EKSG) nr 259/68 av den 29 februari 1968 om fastställande av tjänsteföreskrifter för tjänstemännen i Europeiska gemenskaperna och anställningsvillkor för övriga anställda i dessa gemenskaper samt om införande av särskilda tillfälliga åtgärder beträffande kommissionens tjänstemän (EGLT 56, 4.3.1968, s. 1).

AVDELNING II

NÄMNDENS PLENARSESSIONER

Artikel 49

Deltagande i plenarsessioner

Vid plenarsessionen ska alla de ledamöter i nämnden som avses i artikel 43.1 delta.

Artikel 50

Uppgifter

1. I sina plenarsessioner ska nämnden
 - a) senast den 30 november varje år anta sitt årliga arbetsprogram för det följande året på grundval av ett utkast som läggs fram av ordföranden, och överlämna det för kännedom till Europaparlamentet, rådet, kommissionen och ECB,
 - b) anta och följa upp sin årliga budget i enlighet med artikel 61.2, godkänna nämndens slutliga räkenskaper och bevilja ordföranden ansvarsfrihet i enlighet med artikel 63.4 och 63.8,
 - c) utan hinder av det förfarande som avses i punkt 2, besluta om användningen av fonden, om stöd från fonden till den specifika resolutionsåtgärden krävs utöver det tröskelvärde på 5 000 000 000 EUR för vilket viktningen av likviditetsstödet är 0,5,
 - d) när det sammanlagda nettoutnyttjandet av fonden under de senaste 12 på varandra följande månader når tröskelvärdet på 5 000 000 000 EUR, utvärdera tillämpningen av resolutionsverktygen, särskilt användningen av fonden, och tillhandahålla riktlinjer som den verkställande sessionen ska följa vid kommande resolutionsbeslut, i synnerhet, när detta är lämpligt, som differentierar mellan likviditetsstöd och andra stödformer,
 - e) besluta om behovet av att insamla extraordinära efterhandsbidrag i enlighet med artikel 71, frivillig upplåning mellan finansieringsarrangemang i enlighet med artikel 72, om alternativ finansiering i enlighet med artikel 73 och 74 om ömsesidigheten mellan nationella finansieringsarrangemang i enlighet med artikel 78, vilket inbegriper stöd från fonden utöver det tröskelvärde som avses i led c i denna punkt,
 - f) besluta om investeringar i enlighet med artikel 75,
 - g) anta den årliga verksamhetsrapport om nämndens arbete som avses i artikel 45, vilken ska innehålla detaljerade förklaringar om genomförandet av budgeten,
 - h) anta finansiella bestämmelser för nämnden i enlighet med artikel 64,
 - i) anta en strategi för bedrägeribekämpning som står i proportion till de faktiska riskerna för bedrägerier och med hänsyn tagen till kostnaderna för och fördelarna med de åtgärder som ska genomföras,
 - j) anta regler för förebyggande och hantering av intressekonflikter som rör nämndens ledamöter,
 - k) anta sin arbetsordning och arbetsordningen för nämndens verkställande session,
 - l) i enlighet med punkt 3 i den här artikeln – med avseende på nämndens personal – utöva de befogenheter att sluta anställningsavtal som en tillsättningsmyndighet tilldelas (nedan kallade *tillsättningsmyndighetens befogenheter*) enligt tjänsteföreskrifterna för tjänstemän och anställningsvillkoren för övriga anställda i Europeiska unionen, fastställda i rådets förordning (EEG, Euratom, EKSG) nr 259/68 (nedan kallade *anställningsvillkoren*),
 - m) anta lämpliga genomföranderegler för att ge verkan åt tjänsteföreskrifterna och anställningsvillkoren i enlighet med bestämmelserna i artikel 110 i tjänsteföreskrifterna,
 - n) utse en räkenskapsförare enligt tjänsteföreskrifterna och anställningsvillkoren, vilken ska vara funktionellt oberoende vid utförandet av sina arbetsuppgifter,

30.7.2014

SV

Europeiska unionens officiella tidning

L 225/69

- o) se till att det sker en lämplig uppföljning av de iakttagelser och rekommendationer som härrör från interna eller externa revisionsrapporter och utvärderingar eller från utredningar som utförs av Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf),
 - p) fatta alla beslut om nämndens interna uppbyggnad och, om så krävs, ändringar av dessa,
 - q) godkänna det ramverk som avses i artikel 31.1 för de praktiska arrangemangen för samarbetet med de nationella resolutionsmyndigheterna.
2. Nämndens plenarsession ska när beslut fattas agera i enlighet med de mål som fastställs i artiklarna 6 och 14.

Vid tillämpning av punkt 1 c ska den resolutionsordning som utarbetas av ordföranden betraktas som antagen såvida inte, inom tre timmar från det att det verkställande sessionen lade fram förslaget inför plenarsessionen, åtminstone en ledamot i plenarsessionen har begärt ett möte i plenarsessionen. I det senare fallet ska ett beslut om resolutionsordningen fattas av plenarsessionen.

3. Nämnden ska vid sin plenarsession i enlighet med artikel 110 i tjänsteföreskrifterna anta ett beslut grundat på artikel 2.1 i tjänsteföreskrifterna och artikel 6 i anställningsvillkoren om att till ordföranden delegera den behörighet som behövs för att sluta anställningsavtal och fastställa på vilka villkor denna delegerade behörighet tillfälligt kan dras in. Ordföranden ska ha rätt att vidaredelegera de befogenheterna.

Under mycket särskilda omständigheter får nämnden genom beslut vid sin plenarsession tillfälligt dra in ordförandens behörighet att sluta anställningsavtal och ordförandens eventuella vidaredelegering, och utöva den själv eller delegera den till en av sina ledamöter eller till någon annan anställd än ordföranden.

Artikel 51

Möten i nämndens plenarsession

1. Ordföranden ska sammankalla och leda möten inom nämndens plenarsession i enlighet med artikel 56.2 a.
2. Nämnden ska hålla minst två ordinarie möten i plenarsessionen per år. Dessutom ska den sammanträda på initiativ av ordföranden eller på begäran av minst en tredjedel av dess ledamöter. Kommissionens företrädare får begära att ordföranden sammankallar möten i nämndens plenarsession. Ordföranden ska skriftligen ange skälen till varför denne inte sammankallar ett möte inom utsatt tid.
3. Nämnden får när så är relevant bjuda in observatörer, utöver de som avses i artikel 43.3, att delta i dess möten i plenarsessionen enligt de särskilda behoven för varje möte, däribland en företrädare för EBA.
4. Nämnden ska själv stå för sekretariatet för plenarsessionen.

Artikel 52

Allmänna bestämmelser om beslutsprocessen

1. Nämnden ska i sin plenarsession fatta sina beslut med enkel majoritet av sina ledamöter om inget annat anges i denna förordning. Varje röstberättigad ledamot ska ha en röst. Vid lika röstetal ska ordföranden ha utslagsröst.
2. Genom undantag från punkt 1 ska beslut som avses i artikel 50.1 c och d, liksom om ömsesidigheten mellan nationella finansieringsarrangemang i enlighet med artikel 78, begränsat till utnyttjandet av de finansiella medel som finns tillgängliga i fonden, fattas med enkel majoritet av nämndens ledamöter, som representerar minst 30 % av bidragen. Varje röstberättigad ledamot ska ha en röst. Vid lika röstetal ska ordföranden ha utslagsröst.

3. Genom undantag från punkt 1 i den här artikeln, ska de beslut som avses i artikel 50.1, vilka omfattar efterhandsbidrag i enlighet med artikel 71, om frivillig utlåning mellan olika finansieringsarrangemang i enlighet med artikel 72, alternativ finansiering i enlighet med artiklarna 73 och 74 samt nationella finansieringsarrangemangs ömsesidighet i enlighet med artikel 78, som överstiger utnyttjandet av de finansiella medel som finns tillgängliga i fonden, fattas med tvåtredjedels majoritet av nämndens ledamöter, som representerar minst 50 % av bidragen under den övergångsperiod på åtta år tillsfonden är helt ömsesidig, och därefter med tvåtredjedels majoritet av nämndens ledamöter, som representerar minst 30 % av bidragen. Varje röstberättigad ledamot ska ha en röst. Vid lika röstetal ska ordföranden ha utslagsröst.

4. Nämnden ska själv anta och offentliggöra sin arbetsordning. I arbetsordningen ska anges närmare regler om röstningsförfarandet, särskilt på vilka villkor en ledamot får agera på en annan ledamots vägnar samt, vid behov, regler om beslutsförhet.

AVDELNING III

NÄMNDENS VERKSTÄLLANDE SESSION

Artikel 53

Deltagande i de verkställande sessionerna

1. Nämndens består i sin verkställande session av ordföranden och de fyra ledamöter som avses i artikel 43.1 b. Nämnden ska sammanträda i sin verkställande session så ofta som detta krävs.

Nämndens möten i dess verkställande session ska sammankallas av ordföranden på dennes eget initiativ eller på begäran av någon av ledamöterna, och ska ledas av ordföranden.

Nämnden får i sin verkställande session när detta är relevant, bjuda in att delta i sina möten, andra observatörer än dem som avses i artikel 43.3, däribland en företrädare för EBA, och ska bjuda in de nationella resolutionsmyndigheterna i icke-deltagande medlemsstater att vid överläggningar om en koncern som har dotterföretag och betydande filialer i de icke-deltagande medlemsstaterna. Deltagande ska ske enligt de särskilda behoven för varje möte.

2. I enlighet med punkterna 3 och 4 ska de ledamöter i nämnden som avses i artikel 43.1 c delta i dess verkställande sessioner.

3. Vid överläggningar om en enhet som avses i artikel 2 eller en koncern av enheter som är etablerad endast i en deltagande medlemsstat ska den ledamot som utses av den medlemsstaten också delta i överläggningarna och i beslutsprocessen, och de regler som fastställs i artikel 55.1 ska tillämpas.

4. Vid överläggningar om gränsöverskridande koncerner ska den ledamot som utses av den medlemsstat där resolutionsmyndigheten på koncernnivå är belägen, samt de ledamöter som utses av de medlemsstater där dotterföretag eller andra enheter som omfattas av koncertäckande tillsyn är etablerade även delta i överläggningarna och i beslutsprocessen, och de regler som fastställs i artikel 55.2 ska tillämpas.

5. De ledamöter av nämnden som avses i artikel 43.1 a och b ska se till att de resolutionsbeslut och resolutionsåtgärder som nämnden fattar beslut om i sina olika verkställande sessioner, framför allt de som gäller utnyttjandet av fonden, är konsekventa, lämpliga och proportionella.

Artikel 54

Uppgifter

1. Nämnden ska i sin verkställande session

a) förbereda alla beslut som ska antas av nämnden vid plenarsessionen,

b) fatta alla beslut som behövs för att genomföra denna förordning, om inget annat anges i denna förordning.

2. När nämnden utövar sina uppgifter enligt punkt 1 i den här artikeln ska den:
 - a) utarbeta, bedöma och godkänna resolutionsplaner för de enheter och koncerner som avses i artikel 7.2 och de enheter och koncerner som avses i artikel 7.4 b och 7.5 i enlighet med artiklarna 8, 10 och 11, om villkoren för tillämpningen av de punkterna uppfylls,
 - b) tillämpa förenklade krav för vissa enheter och koncerner som avses i artikel 7.2 och enheter och koncerner som avses i artikel 7.4 b och 7.5 i enlighet med artikel 11, när villkoren för tillämpningen av de punkterna uppfylls,
 - c) fastställa minimikravet för kapitalbas och kvalificerade skulder som de enheter och koncerner som avses i artikel 7.2 och de enheter och koncerner som avses i artikel 7.4 b och 7.5 ska upprätthålla i enlighet med artikel 12, om villkoren för tillämpningen av de punkterna uppfylls vid varje tillfälle,
 - d) så tidigt som möjligt förse kommissionen med en resolutionsordning i enlighet med artikel 18 tillsammans med all relevant information som gör det möjligt för kommissionen att i god tid göra bedömningar och fatta beslut eller, när detta är lämpligt, lägga fram ett förslag till beslut för rådet enligt artikel 18.7,
 - e) besluta om nämndens del II i fondens budget, i enlighet med artikel 60.
3. Vid behov och i brådskande fall får nämnden vid sin verkställande session fatta vissa preliminära beslut på nämndens vägnar i dess plenarsession, särskilt i fråga om administrativa frågor och budgetfrågor.
4. Nämndens verkställande session ska hålla nämndens plenarsession i informerad om de resolutionsbeslut den fattar.

Artikel 55

Beslutsfattande

1. När de överlägger om en enskild enhet eller en koncern som enbart är etablerad i en deltagande medlemsstat ska ordföranden och de ledamöter som avses i artikel 43.1 b, om inte alla ledamöter som avses i artikel 53.1 och 53.3 kan nå en gemensam överenskommelse inom en tidsfrist som fastställs av ordföranden, fatta ett beslut med enkel majoritet.
2. När de överlägger om en gränsöverskridande koncern ska ordföranden och de ledamöter som avses i artikel 43.1 b, om inte alla ledamöter som avses i artikel 53.1 och 53.4 kan nå en gemensam överenskommelse inom en tidsfrist som fastställs av ordföranden, fatta ett beslut med enkel majoritet.
3. Vid lika röstetal ska ordföranden ha utslagsröst.

AVDELNING IV

ORDFÖRANDE

Artikel 56

Utnämning och uppgifter

1. Nämnden ska ledas av en heltidsanställd ordförande.
2. Ordföranden ska ansvara för
 - a) förberedandet av nämndens arbete såväl vid plenarsessionerna som vid de verkställande sessionerna, samt sammankalla och leda nämndens möten,
 - b) alla personalfrågor,
 - c) löpande administration,
 - d) fastställandet av ett budgetförslag för nämnden i enlighet med artikel 61.1 och genomförandet av budgeten i enlighet med artikel 63,

- e) förvaltningen av nämndens verksamhet,
- f) genomförandet av nämndens årliga arbetsprogram,
- g) utarbetandet varje år av ett utkast till den årliga rapport som avses i artikel 45 med ett avsnitt om resolutionsaktiviteterna och ett avsnitt om finansiella och administrativa frågor.

Vid utförandet av de uppgifter som avses i den här artikeln ska ordföranden bistås av särskilt tillsatt personal.

3. Ordföranden ska biträdas av en vice ordförande.

Vice ordföranden ska utföra ordförandens uppgifter i den sistnämndes frånvaro eller vid rimlig förhinder, i enlighet med denna förordning.

4. Ordföranden, vice ordföranden och de ledamöter som avses i artikel 43.1 b ska utses på grundval av meriter, kompetens, kunskap om bank- och finansfrågor samt erfarenhet inom finansiell tillsyn och reglering samt bankresolusion. Ordföranden, vice ordföranden och de ledamöter som avses i artikel 43.1 b ska väljas genom ett öppet urvalsförfarande, som ska respektera principerna om jämn könsfördelning, erfarenhet och kvalifikationer. Europaparlamentet och rådet ska vederbörligen och i god tid informeras om varje steg i det förfarandet.

5. Ordföranden, vice ordföranden och de ledamöter som avses i artikel 43.1 b ska ha en mandattid på fem år. Om inte annat följer av punkt 7 i den här artikeln ska den mandattiden inte kunna förlängas.

Ordföranden, vice ordföranden och de ledamöter som avses i artikel 43.1 b får inte inneha någon annan post på nationell nivå, unionsnivå eller internationell nivå.

6. Efter att ha hört nämnden vid dess plenarmöte ska kommissionen förse Europaparlamentet med en slutlista över kandidater till posterna som ordförande, vice ordförande och ledamöter som avses i artikel 43.1 b och informera rådet om slutlistan.

Genom undantag från första stycket, ska kommissionen vid tillsättningen av de första ledamöterna av nämnden efter ikraftträdandet av denna förordning, lägga fram slutlistan över kandidater utan att höra nämnden.

Kommissionen ska lägga fram ett förslag till utnämning av ordföranden, vice ordföranden och de ledamöter som avses i artikel 43.1 b för Europaparlamentet för godkännande. Efter godkännandet av det förslaget ska rådet anta ett genomförandebeslut om utnämning av ordföranden, vice ordföranden och de ledamöter som avses i artikel 43.1 b. Rådet ska fatta beslut med kvalificerad majoritet.

7. Genom undantag från punkt 5, ska mandattiden för den första ordförande som utses efter ikraftträdandet av denna förordning vara tre år. Den mandattiden ska kunna förlängas en gång för en period av fem år. Ordföranden, vice ordföranden och de ledamöter som avses i artikel 43.1 b ska sitta kvar på sina poster till dess att deras efterträdare har utsetts.

8. En ordförande vars mandattid har förlängts får inte delta i ett ytterligare urvalsförfarande för samma befattning vid slutet av den sammantagna mandatperioden.

9. Om ordföranden, vice ordföranden eller en ledamot som avses i artikel 43.1 b inte längre uppfyller villkoren för att denne ska kunna utföra sina uppgifter eller har befunnits skyldig till allvarlig försummelse, får rådet efter ett förslag från kommissionen som har godkänts av Europaparlamentet anta ett genomförandebeslut om att skilja ordföranden från dennes uppdrag. Rådet ska fatta beslut med kvalificerad majoritet.

För detta ändamål får Europaparlamentet eller rådet informera kommissionen om att de anser att villkoren för att skilja ordföranden, vice ordföranden eller ledamöterna som avses i artikel 43.1 b från deras uppdrag är uppfyllda, vilket kommissionen ska besvara.

AVDELNING V

FINANSIELLA BESTÄMMELSER

KAPITEL 1

Allmänna bestämmelser

Artikel 57

Resurser

1. Nämnden ska ansvara för att anslå nödvändiga finansiella och personella resurser för att kunna utföra de uppgifter som den ges genom denna förordning.
2. Finansieringen av nämndens budget eller dess resolutionsåtgärder enligt denna förordning får under inga omständigheter innebära att medlemsstaternas budgetar tas i anspråk.

Artikel 58

Budget

1. Nämnden ska ha en egen budget som inte ingår i unionens budget. Uppskattningar av alla nämndens inkomster och utgifter ska beräknas för varje budgetår, som ska motsvara kalenderåret, och ska redovisas i dess budget.
2. Nämndens budget ska vara balanserad vad gäller inkomster och utgifter.
3. Budgeten ska bestå av följande två delar: del I för nämndens administration och del II för fonden.

Artikel 59

Del I av budgeten – nämndens administration

1. Inkomsterna i del I i budgeten ska bestå av det årliga bidrag som krävs för att täcka de årliga uppskattade administrativa utgifterna.
2. Utgifterna i del I i budgeten ska minst omfatta utgifterna för personal, ersättningar, administration, infrastruktur, vidareutbildning och drift.
3. Denna artikel påverkar inte de nationella resolutionsmyndigheternas rätt att ta ut avgifter i enlighet med nationell rätt, med avseende på deras administrativa utgifter av den typ som avses i punkterna 1 och 2, inbegripet utgifter för att samarbeta med och bistå nämnden.

Artikel 60

Del II i budgeten – fonden

1. Inkomsterna i del II i budgeten ska särskilt bestå av följande:
 - a) Bidrag som betalas av de institut som är etablerade i de deltagande medlemsstaterna i enlighet med artiklarna 67.4 och 69, 70 och 71.
 - b) Lån från andra finansieringsarrangemang för resolution i icke-deltagande medlemsstater i enlighet med artikel 72.1.
 - c) Lån från finansiella institut eller andra tredjeparter i enlighet med artiklarna 73 och 74.

- d) Avkastning på de investeringar som gjorts med medel i fonden i enlighet med artikel 75.
- e) Utgifter för de ändamål som anges i artikel 76 och som återvinns i samband med resolutionsförfarandet.
2. Utgifterna i del II av budgeten ska bestå av följande:
 - a) Utgifter för de ändamål som anges i artikel 76.
 - b) Investeringar i enlighet med artikel 75.
 - c) Räntor på lån från andra finansieringsarrangemang för resolution i icke-deltagande medlemsstater i enlighet med artikel 72.1.
 - d) Räntor som betalas för lån från finansiella institut eller andra tredjeparter i enlighet med artiklarna 73 och 74.

Artikel 61

Fastställande och genomförande av budgeten

1. Senast den 15 februari varje år ska ordföranden utarbeta ett budgetförslag för nämnden, vilket ska inkludera en skattning av nämndens inkomster och utgifter för följande budgetår tillsammans med tjänsteförteckningen, och lägga fram det för nämnden för antagande.
2. Senast den 31 mars varje år ska nämnden i sin plenarsession, vid behov, justera det förslag som lagts fram av ordföranden och anta nämndens slutliga budget tillsammans med tjänsteförteckningen.

Artikel 62

Intern revision och kontroll

1. En intern revisionsfunktion ska inrättas inom nämnden, och denna revisionsfunktionens arbete ska bedrivas i linje med internationella standarder. Internrevisorn, som utses av ordföranden, ska ansvara inför denne för verifiering av att budgetens genomförande och budgetförfarandet fungerar väl.
2. Internrevisorn ska ge råd till nämnden i fråga om riskhantering genom att på oberoende basis avge yttranden om förvaltnings- och kontrollsystemens kvalitet och genom att utfärda rekommendationer för att förbättra förutsättningarna för att genomföra verksamheten och för att främja principen om sund ekonomisk förvaltning.
3. Ansvaret för att inrätta system och förfaranden för interna kontroller som är anpassade till utförandet av internrevisorns uppgifter ska ligga hos nämnden.

Artikel 63

Genomförande av budgeten, redovisning och förfarande för ansvarsfrihet

1. Ordföranden ska fungera som utanordnare och genomföra nämndens budget.
2. Senast den 1 mars påföljande år ska nämndens räkenskapsförare överlämna den preliminära redovisningen, tillsammans med rapporten om budgetförvaltningen och den ekonomiska förvaltningen under året, till revisionsrätten för synpunkter.

Senast den 31 mars påföljande år ska nämndens räkenskapsförare överlämna rapporten om budgetförvaltningen och den ekonomiska förvaltningen till nämndens ledamöter samt till Europaparlamentet, rådet och kommissionen.
3. Senast den 31 mars varje år ska ordföranden förse Europaparlamentet, rådet och kommissionen med nämndens preliminära redovisning för det föregående året.

4. Efter att ha tagit del av revisionsrättens synpunkter på nämndens preliminära redovisning ska ordföranden på eget ansvar utarbeta dess slutliga redovisning och överlämna den till nämnden vid dess plenarsession för godkännande.
5. Ordföranden ska, efter nämndens godkännande, senast den 1 juli varje år överlämna den slutliga redovisningen för föregående år till Europaparlamentet, rådet, kommissionen och revisionsrätten.
6. När synpunkter mottas från revisionsrätten ska ordföranden översända ett svar senast den 30 september.
7. Senast den 15 november varje år ska den slutliga redovisningen för föregående åroffentliggöras i *Europeiska unionens officiella tidning*.
8. Nämnden ska i sin plenarsession bevilja ansvarsfrihet för ordföranden i fråga om genomförandet av budgeten.
9. Ordföranden ska antingen på Europaparlamentets eller på rådets begäran lämna den information som avses i nämndens interna redovisning till den begärande unionsinstitutionen, förutsatt att kraven på tystnadsplikt som fastställs i denna förordning iakttas.

Artikel 64

Finansiella regler

Nämnden ska efter samråd med revisionsrätten och kommissionen anta interna finansiella bestämmelser i vilka särskilt ska anges det detaljerade förfarandet för att fastställa och genomföra dess budget i enlighet med artiklarna 61 och 63.

I den utsträckning det är förenligt med särarten hos nämndens verksamhet ska de finansiella bestämmelserna vara baserade på rambudgetförordningen för organ som inrättats enligt EUF-fördraget i enlighet med artikel 208 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) nr 966/2012 ⁽¹⁾.

Artikel 65

Bidrag till nämndens administrativa utgifter

1. Sådana enheter som avses i artikel 2 ska bidra till del I i nämndens budget i enlighet med denna förordning och de delegerade akter om bidrag som antagits enligt punkt 5 i den här artikeln.
2. Bidragsbeloppen ska fastställas till en nivå som säkerställer att inkomsterna från bidragen i princip är tillräckliga för att balansera del I i nämndens budget varje år.
3. Nämnden ska i enlighet med de delegerade akter som avses i punkt 5 i den här artikeln fastställa och samla in bidragen från var och en av de enheter som avses i artikel 2 enligt ett beslut riktat till den berörda enheten. Nämnden ska tillämpa procedur- och rapporteringsregler och andra regler som säkerställer att bidragen betalas in i sin helhet och i tid.
4. De belopp som insamlats i enlighet med punkterna 1, 2, 3 ska endast användas för de syften som regleras i denna förordning.

⁽¹⁾ Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) nr 966/2012 av den 25 oktober 2012 om finansiella bestämmelser för unionens allmänna budget och om upphävande av rådets förordning (EG, Euratom) nr 1605/2002 (EUT L 298, 26.10.2012, s. 1).

5. Kommissionen ska ges befogenhet att anta delegerade akter om bidrag enligt artikel 93 för att
 - a) fastställa vilken typ av bidrag som ska betalas och för vilka ändamål, hur bidragsbeloppen ska beräknas och hur betalning ska ske,
 - b) fastställa närmare regler för registrering, redovisning, rapportering samt andra regler som avses i punkt 3 och som är nödvändiga för att säkerställa att bidragen betalas in i sin helhet och i tid,
 - c) fastställa de årliga bidragsnivåer som krävs för att täcka nämndens administrativa utgifter fram till dess att den inleder sin verksamhet fullt ut.

Artikel 66

Åtgärder för att förebygga bedrägerier

1. För att bekämpa bedrägerier, korruption och annan olaglig verksamhet enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) nr 883/2013⁽¹⁾, ska nämnden inom sex månader räknat från den dag då den inleder sin verksamhet ansluta sig till det interinstitutionella avtalet av den 25 maj 1999 om interna utredningar som utförs av Olaf, och omedelbart anta lämpliga bestämmelser för all nämndens personal på grundval av mallen som fastställs i det interinstitutionella avtalet.
2. Europeiska revisionsrätten ska ha befogenhet att utföra revision – både på grundval av handlingar och på plats – hos alla stödmottagare, uppdragstagare och underleverantörer som erhållit medel från nämnden.
3. Olaf får enligt de bestämmelser och förfaranden som fastställs i rådets förordning (Euratom, EG) nr 2185/96⁽²⁾ och i förordning (EU, Euratom) nr 883/2013 genomföra utredningar, inklusive kontroller och inspektioner på plats, i syfte att fastställa huruvida det har förekommit bedrägeri, korruption eller annan olaglig verksamhet som påverkar unionens ekonomiska intressen i samband med ett avtal som finansierats av nämnden.

KAPITEL 2

En gemensam resolutionsfond

Avdelning 1

Inrättande av fonden

Artikel 67

Allmänna bestämmelser

1. Härmed inrättas en gemensam resolutionsfond (nedan kallad *fonden*). Den ska finansieras i enlighet med de regler om överföring av medel som insamlats på nationell nivå till fonden som fastställs i avtalet.
2. Nämnden får bara använda fondens medel för att säkerställa en effektiv tillämpning av de resolutionsverktyg och utövande av resolutionsbefogenheter som avses i del II avdelning I, och i enlighet med de resolutionsmål och principer för resolution som avses i artiklarna 14 och 15. Under inga omständigheter får unionens budget eller nationella budgetar belastas för fondens kostnader eller förluster.
3. Nämnden ska vara fondens ägare.
4. De bidrag som avses i artiklarna 69, 70 och 71 ska insamlas från enheter som avses i artikel 2 av de nationella resolutionsmyndigheterna och överförs till fonden i enlighet med avtalet.

Artikel 68

Krav på upprättande av finansieringsarrangemang för resolution

Deltagande medlemsstater ska inrätta finansieringsarrangemang i enlighet med artikel 100 i direktiv 2014/59/EU och denna förordning.

⁽¹⁾ Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) nr 883/2013 av den 11 september 2013 om utredningar som utförs av Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf) och om upphävande av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1073/1999 och rådets förordning (Euratom) nr 1074/1999 (EUT L 248, 18.9.2013, s. 1).

⁽²⁾ Rådets förordning (Euratom, EG) nr 2185/96 av den 11 november 1996 om de kontroller och inspektioner på platsen som kommissionen utför för att skydda Europeiska gemenskapernas finansiella intressen mot bedrägerier och andra oegentligheter (EGT L 292, 15.11.1996, s. 2).

*Artikel 69***Målnivå**

1. Vid utgången av en inledande period på åtta år räknat från och med den 1 januari 2016 eller från den dag då denna punkt blir tillämplig med stöd av artikel 99.6, ska de disponibla finansiella medlen i fonden uppgå till minst 1 % av alla garanterade insättningar i alla institut auktoriserade i alla deltagande medlemsstater.
2. Under den inledande uperiod som avses i punkt 1, ska bidrag till fonden som beräknas i enlighet med artikel 70 och som upp bärs i enlighet med artikel 67.4 fördelas så jämnt som möjligt över tiden tills målnivån uppnås, men med vederbörlig hänsyn till fasen i konjunkturcykeln och till den påverkan som procykliska bidrag kan få på de bidragande institutens finansiella ställning.
3. Nämnden ska förlänga den inledande period som avses i punkt 1 med högst fyra år om fonden har gjort sammanlagda utbetalningar som överstiger 0,5 % av det totala beloppet av garanterade insättningar som avses i punkt 1 och när kriterierna i de delegerade akter som avses i punkt 5 b uppfylls.
4. Om de tillgängliga finansiella medlen efter den inledande period som avses i punkt 1 inte når upp till den målnivå som fastställs i den punkten ska de regelbundna bidrag som beräknas i enlighet med artikel 70 fortsätta samlas in till dess att målnivån uppnås. Efter det att målnivån uppnåtts för första gången och de tillgängliga finansiella medlen därefter har sjunkit till mindre än två tredjedelar av målnivån ska de bidragen sättas till en nivå som gör det möjligt att uppnå målnivån inom sex år.

Vid fastställandet av de regelbundna bidragen ska vederbörlig hänsyn tas till fasen i konjunkturcykeln och till den påverkan som procykliska bidrag kan få när de årliga bidragen fastställs inom ramen för denna punkt.

5. Kommissionen ska ha befogenhet att anta delegerade akter enligt artikel 93 när det gäller följande:

- a) Kriterier för fördelningen över tiden av de bidrag till fonden som har beräknats enligt punkt 2.
- b) Kriterier för att fastställa med hur många år den inledande period som avses i punkt 1 kan förlängas enligt punkt 3.
- c) Kriterier för att fastställa årliga bidrag som föreskrivs i punkt 4.

*Artikel 70***Förhandsbidrag**

1. De enskilda bidragen från varje institut ska samlas in minst en gång per år och ska beräknas i proportion till beloppet av samma instituts skulder (exklusive kapitalbas) minus garanterade insättningar, som andel av de sammanlagda skulderna (exklusive kapitalbas) minus garanterade insättningar från alla institut auktoriserade på de deltagande medlemsstaternas territorier.
2. Nämnden ska varje år, efter att ha hört ECB eller den nationella behöriga myndigheten, och i nära samarbete med de nationella resolutionsmyndigheterna, beräkna de enskilda bidragen för att säkerställa att de bidrag som ska betalas in av alla institut auktoriserade på alla de deltagande medlemsstaternas territorier inte överstiger 12,5 % av målnivån.

Varje år ska beräkningen av de enskilda institutens bidrag baseras på

- a) ett fast bidrag, som ska vara proportionellt mot beloppet för ett instituts skulder, exklusive kapitalbas och garanterade insättningar, i förhållande till de totala skulderna, exklusive kapitalbas och garanterade insättningar, för alla institut auktoriserade på de deltagande medlemsstaternas territorier, och
- b) ett riskjusterat bidrag, som ska baseras på de kriterier som fastställs i artikel 103.7 i direktiv 2014/59/EU, med beaktande av proportionalitetsprincipen, utan att skapa snedvridningar mellan bankstrukturerna i medlemsstaterna.

Förhållandet mellan det fasta bidraget och det riskjusterade bidraget ska beakta en balanserad fördelning av bidragen mellan olika typer av banker.

Under inga omständigheter får det sammanlagda beloppet av de enskilda bidragen från alla institut auktoriserade på alla de deltagande medlemsstaternas territorier, beräknat enligt leden a och b, på årsbasis överstiga 12,5 % av målnivån.

3. De tillgängliga finansiella medel som ska tas i beaktande för att uppnå den målnivå som anges i artikel 69 får omfatta icke återkalleliga betalningsåtaganden, med full säkerhet i form av lågriskstillgångar som inte är belastade av tredje parts inteckningar och som står till fritt förfogande samt är örönmärkta uteslutande för nämndens användning för de ändamål som anges i artikel 76.1. Andelen av sådana icke återkalleliga betalningsåtaganden får inte vara högre än 30 % av de totala bidrag som insamlats i enlighet med den här artikeln.

4. De bidrag som på vederbörligt sätt har mottagits från varje sådan enhet som avses i artikel 2 ska inte återbetalas till de enheterna.

5. När deltagande medlemsstater redan har inrättat nationella finansieringsarrangemang för resolutioner, får de föreskriva att de arrangemangen använder sina tillgängliga finansiella medel, som insamlats från instituten mellan den 17 juni 2010 och dagen för ikraftträdandet av direktiv 2014/59/EU, för att kompensera institut för de förhandsbidrag som dessa får åläggas att betala till fonden. Sådan kompensation får inte påverka medlemsstaternas skyldigheter som fastställs i direktiv 2014/49/EU.

6. De delegerade akter som specificerar begreppet bidragsjusteringar i förhållande till institutens riskprofil som antas av kommissionen enligt artikel 103.7 i direktiv 2014/59/EU ska tillämpas.

7. Rådet ska, på förslag från kommissionen, inom ramen för de delegerade akter som avses i punkt 6, anta genomförandeakter för att fastställa genomförandevillkoren för punkterna 1, 2 och 3 och i synnerhet med avseende på följande:

a) Tillämpningen av metoden för att beräkna de enskilda bidragen.

b) De praktiska metoderna för att koppla de riskfaktorer som specificeras i de delegerade akterna till instituten.

Artikel 71

Extraordinära efterhandsbidrag

1. När de disponibla finansiella medlen inte räcker för att täcka de förluster, kostnader eller andra utgifter som uppstår genom att fonden utnyttjas för resolutionsåtgärder, ska extraordinära efterhandsbidrag samlas in från institut som är auktoriserade i de deltagande medlemsstaternas territorier för att täcka de ytterligare beloppen. De extraordinära efterhandsbidragen ska beräknas och fördelas mellan instituten enligt de regler som fastställs i artiklarna 69 och 70.

Det totala beloppet för extraordinära efterhandsbidrag per år ska inte vara mer än tre gånger högre än det årliga beloppet för bidrag som bestäms i enlighet med artikel 70.

2. Nämnden ska, på eget initiativ efter att ha hört den nationella resolutionsmyndigheten, eller på förslag av en nationell resolutionsmyndighet, i enlighet med de delegerade akter som avses i punkt 3 helt eller delvis skjuta upp ett instituts betalning av extraordinära efterhandsbidrag i enlighet med punkt 1 om detta är nödvändigt för att skydda dess finansiella ställning. Ett sådant uppskjutande ska beviljas på högst sex månader men får förlängas på begäran av institutet. Bidrag som skjutits upp enligt denna punkt ska betalas senare då sådan betalning inte längre äventyrar institutets finansiella ställning.

3. Kommissionen ska ges befogenhet att anta delegerade akter enligt artikel 93 för att fastställa de omständigheter och villkor under vilka betalning av efterhandsbidrag av en enhet som avses i artikel 2 helt eller delvis får skjutas upp enligt punkt 2 i den här artikeln.

Artikel 72

Frivillig utlåning mellan olika resolutionsfinansieringsarrangemang

1. Nämnden ska besluta att begära frivilliga lån till fonden från finansieringsarrangemang för resolution i icke-deltagande medlemsstater, om
 - a) de belopp som uppbringas enligt artikel 70 inte är tillräckliga för att täcka förluster, kostnader eller andra utgifter som uppstår genom användning av fonden i samband med resolutionsåtgärder,
 - b) sådana extraordinära efterhandsbidrag som föreskrivs i artikel 71 inte är omedelbart tillgängliga, och
 - c) alternativ finansiering som föreskrivs i artikel 73 inte är omedelbart tillgänglig på rimliga villkor.
2. De ansvariga för finansieringsarrangemangen i fråga ska fatta beslut om varje sådan begäran i enlighet med artikel 106 i direktiv 2014/59/EU. Villkoren för upplåningen ska vara avhängiga av artikel 106.4, 106.5 och 106.6 i direktiv 2014/59/EU.
3. Nämnden kan besluta att låna ut till andra finansieringsarrangemang för resolution inom icke-deltagande medlemsstater om en begäran görs i enlighet med artikel 106 i direktiv 2014/59/EU. Villkoren för utlåningen ska vara avhängiga av artikel 106.4, 106.5 och 106.6 i direktiv 2014/59/EU.

Artikel 73

Alternativ finansiering

1. Nämnden får för fondens räkning ta upp lån och andra former av stöd från de institut, finansiella institut eller andra tredje parter som erbjuder bättre finansiella villkor vid mest lämpliga tidpunkt i syfte att optimera kostnaderna för finansieringen och skydda sitt anseende, om de belopp som uppbringats i enlighet med artiklarna 70 och 71 inte är omedelbart tillgängliga eller inte täcker fondens utgifter i samband med resolutionsåtgärder.
2. Upplåningen eller andra former av stöd som avses i punkt 1 ska återbetalas fullständigt inom löptiden i enlighet med artiklarna 69, 70 och 71.
3. Alla utgifter som följer av användningen av de lån som avses i punkt 1 ska bäras av del II i nämndens budget och inte av unionens budget eller av de deltagande medlemsstaterna.

Artikel 74

Tillgång till finansieringsmöjligheter

Nämnden ska för fondens räkning ingå finansieringsarrangemang, inbegripet offentliga finansieringsarrangemang när detta är möjligt, för att få omedelbar tillgång till ytterligare finansiella medel för användande i enlighet med artikel 76, om de belopp som insamlats eller är tillgängliga i enlighet med artiklarna 70 och 71 inte är tillräckliga för att täcka fondens åtaganden.

Avdelning 2

Förvaltningen av fonden

Artikel 75

Investeringar

1. Nämnden ska förvalta fonden i enlighet med denna förordning och de delegerade akter som antagits enligt punkt 4.
2. De belopp som mottagits från ett institut under resolution eller ett broinstitut ska liksom räntor och annan avkastning från investeringar samt andra inkomster enbart komma fonden till del.

3. Nämnden ska föra en försiktig och säker investeringsstrategi som fastställs i de delegerade akter som antas enligt punkt 4 i den här artikeln, och ska investera fondens tillgångar i obligationer som utfärdas av medlemsstater eller mellanstatliga organisationer, eller i höglitvåda tillgångar med hög kreditvärdighet, med beaktande av de delegerade akter som avses i artikel 460 i förordning (EU) nr 575/2013 samt andra relevanta bestämmelser i den förordningen. Investeringarna ska vara tillräckligt sektorsvist, geografiskt och proportionellt diversifierade. Avkastningarna på sådana investeringar ska tillfalla fonden.

4. Kommissionen ska ges befogenhet att anta delegerade akter med närmare bestämmelser för förvaltningen av fonden och allmänna principer och kriterier för dess investeringsstrategi, enligt förfarandet som fastställs i artikel 93.

Avdelning 3

Användning av fondens medel

Artikel 76

Fondens uppdrag

1. Nämnden får, inom ramen för resolutionsordningen, när den tillämpar resolutionsverktygen på enheter som avses i artikel 2, endast använda fonden i den utsträckning som är nödvändig för att säkerställa en effektiv tillämpning av resolutionsverktygen för följande ändamål:

- För att garantera de tillgångar eller skulder institutet under resolution, dess dotterföretag, ett broinstitut eller en tillgångsförvaltningsenhet har.
- För att lämna lån till institutet under resolution, dess dotterföretag, ett broinstitut eller en tillgångsförvaltningsenhet.
- För att köpa tillgångar som institutet under resolution har.
- För att lämna bidrag till ett broinstitut och en tillgångsförvaltningsenhet.
- För att betala ersättning till aktieägare eller långivare om det, efter en värdering enligt artikel 20.5, framkommit att de har fått ta större förluster än vad de skulle ha fått enligt en värdering enligt artikel 20.16, vid en avveckling enligt normala insolvensförfaranden.
- För att bidra till institutet under resolution som en ersättning för nedskrivning eller konvertering av vissa borgenärens fordringar, när skuldnedskrivningsverktyget används och det beslut som fattas om att utesluta vissa borgenärer från skuldnedskrivningen i enlighet med artikel 27.5.
- För att kombinera åtgärder som avses i leden a–f.

2. Fonden får vidare användas för att genomföra sådana åtgärder som avses i punkt 1 även när det gäller köparen i samband med försäljningsverktyget.

3. Fonden får inte användas direkt för att absorbera förluster inom en enhet som avses i artikel 2 eller för att rekapitalisera en sådan enhet. Om användningen av fonden enligt punkt 1 i den här artikeln indirekt medför att delar av de förluster som drabbat en enhet som avses i artikel 2 förs över till fonden, ska de principer som styr användningen av fonden som fastställs i artikel 27 tillämpas.

4. Nämnden får inte behålla sådant kapital som resulterar från ett bidrag i enlighet med punkt 1 f under längre än fem år.

Artikel 77

Användning av fonden

Användning av fonden är beroende av avtalet i vilket de deltagande medlemsstaterna kommer överens att till fonden överföra de bidrag som de insamlar på nationell nivå i enlighet med denna förordning och direktiv 2014/59/EU, och ska överensstämma med de principer som fastställs i det avtalet.

Till dess att fonden når den målnivå som avses i artikel 69, dock senast åtta år efter tillämpningsdatumet för den här artikeln, ska nämnden därför använda fonden i enlighet med principer som baseras på en uppdelning av fonden i nationella delar som motsvarar varje deltagande medlemsstat, samt på en gradvis sammanslagning av de olika medel som insamlats på nationell nivå för placering i de nationella delarna av fonden, som fastställs i avtalet.

Artikel 78

Nationella finansieringsarrangemangs ömsesidighet vid en koncernresolution som omfattar institut i icke-deltagande medlemsstater

Vid en koncernresolution som innefattar institut som är etablerade i en eller flera deltagande medlemsstater, å ena sidan, och institut som är etablerade i en eller flera icke-deltagande medlemsstater å andra sidan, ska fonden bidra till finansieringen av koncernresolutionen i enlighet med bestämmelserna som fastställs i artikel 107.2–107.5 i direktiv 2014/59/EU.

Artikel 79

Användning av insättningsgarantisystem vid resolution

1. När nämnden beslutar om resolutionsåtgärder, förutsatt att den åtgärden säkerställer att insättarna har fortsatt tillgång till sina medel, ska de deltagande medlemsstaterna säkerställa att det insättningsgarantisystem som institutet är anslutet till ska svara för det belopp som anges i artikel 109.1 och 109.4 i direktiv 2014/59/EU.

Det relevanta insättningsgarantisystemet ska överta rättigheterna och skyldigheterna för garanterade insättare vid likvidationsförfaranden till ett belopp som motsvarar dess betalning.

2. Beloppet för vilket insättningsgarantisystemet är ansvarigt i enlighet med punkt 1 i den här artikeln ska följa de villkor som avses i artikel 20.

3. Innan det belopp som insättningsgarantisystemet är ansvarigt fastställs, i enlighet med punkt 2 i den här artikeln, ska nämnden samråda med den berörda utsedda myndigheten i den mening som avses i artikel 2.1.18 i direktiv 2014/49/EU, med full hänsyn tagen till hur brådskande situationen är.

4. I fall då ersättningsberättigade insättningar hos ett institut under resolution överförs till en annan enhet genom försäljningsverket eller brobanksverket, har insättarna inga anspråk enligt direktiv 2014/49/EU mot insättningsgarantisystemet vad avser någon del av deras insättningar hos institutet under resolution som inte har överförts, förutsatt att de överförda medlen motsvarar eller överskrider den sammanlagda täckningsnivån som föreskrivs i artikel 6 i det direktivet.

5. Utan att det påverkar tillämpningen av punkterna 1–4, om de tillgängliga medlen inom insättningsgarantisystemet används i enlighet med denna artikel, och därefter minskas till mindre än två tredjedelar av insättningsgarantisystemet, ska det regelbundna bidraget till insättningsgarantisystemet uppgå till en nivå som gör det möjligt att uppnå målnivån inom sex år.

Insättningsgarantisystemets ansvar får inte under några omständigheter överskrida ett belopp som motsvarar 50 % av dess målnivå enligt artikel 10.2 i direktiv 2014/49/EU.

Under inga omständigheter ska insättningsgarantisystemets deltagande enligt denna förordning överskrida de förluster det skulle ha gjort vid en avveckling under normala insolvensförfaranden.

AVDELNING VI

ÖVRIGA BESTÄMMELSER

Artikel 80

Privilegier och immunitet

Protokollet (nr 7) om Europeiska unionens immunitet och privilegier som fogats till EU-fördraget och till EUF-fördraget ska tillämpas på nämnden och dess personal.

Artikel 81

Språkordning

1. Rådets förordning nr 1 (1) ska gälla för nämnden.
2. Nämnden ska fatta beslut om sin interna språkordning.
3. Nämnden får besluta vilka av de officiella språken som ska användas när handlingar skickas till unionens institutioner eller organ.
4. Nämnden får komma överens med varje nationell resolutionsmyndighet om det eller de språk på vilka de handlingar som ska skickas till eller från de nationella resolutionsmyndigheterna ska utarbetas.
5. De översättningar som krävs för nämndens arbete ska göras av Översättningscentrum för Europeiska unionens organ.

Artikel 82

Personal

1. Tjänsteföreskrifterna, anställningsvillkoren och de regler som antagits gemensamt av unionsinstitutionerna för tillämpningen av dessa, ska gälla för nämndens personal.

Genom undantag från första stycket ska ordföranden, vice ordföranden och de fyra ledamöter som avses i artikel 43.1 b vara likställda med en vice ordförande, en domare och en justitiesekreterare vid domstolen i fråga om arvoden och pensionsålder, enligt definitionen i rådets förordning nr 422/67/EEG, 5/67/Euratom (2). De ska inte omfattas av bestämmelser om en högsta pensionsålder. För de aspekter som inte omfattas av denna förordning eller förordning nr 422/67/EEG, 5/67/Euratom, ska tjänsteföreskrifterna och anställningsvillkoren tillämpas på motsvarande sätt.

2. Nämnden ska, i samförstånd med kommissionen, anta de nödvändiga genomförandeåtgärderna, i enlighet med arrangemangen som föreskrivs i artikel 110 i tjänsteföreskrifterna.
3. Nämnden ska gentemot sin personal utöva de befogenheter som tilldelas tillsättningsmyndigheten enligt tjänsteföreskrifterna och den myndighet som har rätt att ingå avtal enligt anställningsvillkoren.

Artikel 83

Personalutbyte

1. Nämnden får använda sig av utstationerade nationella experter eller annan personal som inte är anställd av nämnden.
2. Nämnden ska i sitt plenarsession anta lämpliga beslut om regler om utbyte och utstationering av personal från och mellan de nationella resolutionsmyndigheterna och nämnden.

(1) Rådets förordning nr 1 om vilka språk som skall användas i Europeiska ekonomiska gemenskapen (EGT L 7, 6.10.1958, s. 385).

(2) Rådets förordning nr 422/67/EEG, nr 5/67/Euratom av den 25 juli 1967 om ersättning till kommissionens ordförande och ledamöter, till domstolens ordförande, domare, generaladvokater och justitiesekreterare, till tribunalens ordförande, ledamöter och justitiesekreterare samt till Europeiska unionens personaldomstols ordförande, ledamöter och justitiesekreterare (EGT L 187, 8.8.1967, s. 1).

3. Nämnden får inrätta interna resolutionsenheter bestående av egen personal och personal från de nationella resolutionsmyndigheterna, samt observatörer från icke-deltagande medlemsstaters resolutionsmyndigheter, i förekommande fall.
4. När nämnden inrättar interna resolutionsenheter som föreskrivs i punkt 3 i den här artikeln, ska den utse samordnare för de enheterna från sin egen personal. Samordnarna får i enlighet med artikel 51.3 bjudas in att delta som observatörer i nämndens möten under dess verkställande session, där de ledamöter som utsetts av de respektive medlemsstaterna deltar i enlighet med artikel 53.3 och 53.4.

Artikel 84

Interna kommittéer

Nämnden får inrätta interna kommittéer som ska förse den med råd och vägledning avseende utförandet av dess uppgifter enligt denna förordning.

Artikel 85

Överklagandepanel

1. Nämnden ska inrätta en överklagandepanel som ska fatta beslut om överklaganden som lämnas in i enlighet med punkt 3.
2. Överklagandepanelen ska bestå av fem värenomrade personer från medlemsstaterna med dokumenterade relevanta kunskaper och yrkeserfarenhet, inbegripet erfarenhet av resolutionsverksamhet, på tillräckligt hög nivå inom bankverksamhet eller andra finansiella tjänster, men de får inte ingå i den nuvarande personalen vid nämnden, resolutionsmyndigheter eller andra nationella institutioner eller unionsinstitutioner, organ och byråer som deltar i de uppgifter som nämnden utför i enlighet med de befogenheter som den ges genom denna förordning. Överklagandepanelen ska ha tillräckliga resurser och sakkunskap för att kunna tillhandahålla juridisk rådgivning avseende lagligheten när det gäller myndighetens utövande av sina befogenheter. Ledamöterna av överklagandepanelen och två suppleanter ska utses av nämnden för en period på fem år, som får förlängas en gång, efter en offentlig inbjudan till intresseanmälan som offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning*. De får inte vara bundna av några instruktioner.
3. Varje fysisk eller juridisk person, inbegripet resolutionsmyndigheter, får överklaga ett beslut av nämnden som avses i artiklarna 10.10, 11, 12.1, 38–41, 65.3, 71 och 90.3 och som är riktat till den personen eller som direkt och personligen berör den personen.

Överklagandet ska tillsammans med grunderna för överklagandet framställas skriftligen hos överklagandepanelen inom sex veckor från den dag då den berörda personen underrättades om beslutet eller, om någon underrättelse inte skett, från den dag den berörda personen fick kännedom om det.

4. Överklagandepanelen ska fatta beslut om överklagandet inom en månad efter det att det ingivits.

Överklagandepanelen ska fatta beslut på grundval av en majoritet på minst tre av sina fem ledamöter.

5. Ledamöterna i överklagandepanelen ska handla oberoende och i allmänintresset. De ska i det syftet avge en offentlig åtagandeförklaring och en offentlig intresseförklaring som visar att det inte föreligger några direkta eller indirekta intressekonflikter som skulle kunna anses inverka negativt på deras oberoende.
6. Ett överklagande som inges enligt punkt 3 ska inte medföra att beslutet blir vilande.

Överklagandepanelen får dock, om den anser att omständigheterna så kräver, tillfälligt upphäva tillämpningen av det överklagade beslutet.

7. Om överklagandet kan tas upp till prövning, ska överklagandepanelen pröva om det är välgrundat. Den ska anmoda parterna i överklagandeförfarandet att inom viss tid inkomma med synpunkter på sina egna meddelanden från nämnden eller på inlagor från andra parter i överklagandeförfarandet. Parterna i överklagandeförfarandet ska ha rätt att göra muntliga framställningar.
8. Överklagandepanelen kan bekräfta det beslut som nämnden har fattat eller hänskjuta ärendet till nämnden. Nämnden ska vara bunden av överklagandepanelens beslut och ska anta ett ändrat beslut i det berörda fallet.
9. Överklagandepanelens beslut motiveras och meddelas parterna.
10. Överklagandepanelen ska anta och offentliggöra sin arbetsordning.

Artikel 86

Talan inför domstolen

1. Talan får väckas vid domstolen i enlighet med artikel 263 i EUF-fördraget mot beslut som fattats av överklagandepanelen eller, när det inte finns någon möjlighet att överklaga till överklagandepanelen, av nämnden.
2. Medlemsstaterna och unionens institutioner, samt alla fysiska eller juridiska personer, får väcka talan vid domstolen mot nämndens beslut, i enlighet med artikel 263 i EUF-fördraget.
3. Om nämnden är skyldig att vidta åtgärder men underlåter att fatta beslut, får passivitetstalan väckas vid domstolen i enlighet med artikel 265 i EUF-fördraget.
4. Nämnden ska vidta nödvändiga åtgärder för att rätta sig efter domstolens dom.

Artikel 87

Nämndens ansvar

1. Nämndens inomobligatoriska ansvar ska regleras av den lag som är tillämplig på avtalet i fråga.
2. Domstolen ska vara behörig att träffa avgöranden enligt eventuella skiljedoms klausuler i avtal som nämnden ingår.
3. När det gäller utomobligatoriskt ansvar ska nämnden, i enlighet med de allmänna principer som är gemensamma för medlemsstaternas lagar om ansvaret för medlemsstaternas offentliga myndigheter, ersätta skada som orsakats av denna eller av dess personal vid tjänsteutövning, i synnerhet inom ramen för deras resolutionsuppgifter, vilket inbegriper handlingar och försummelse i samband med stöd till utländska resolutionsförfaranden.
4. Nämnden ska ersätta nationella resolutionsmyndigheter för skador för vilka de av nationella domstolar har förpliktats att betala eller för vilka de, i samförstånd med nämnden, har åtagit sig att betala ersättning enligt en uppgörelse i godo, och som är ett resultat av en handling eller en försummelse som begåtts av den nationella resolutionsmyndigheten i samband med en resolution som omfattas av denna förordning av de enheter och koncerner som avses i artikel 7.2, och av de enheter och koncerner som avses i artikel 7.4 b och 7.5 när villkoren för tillämpningen av de punkterna uppfylls eller enligt artikel 7.3 andra stycket. Den skyldigheten ska inte gälla om den handlingen eller försummelsen utgjorde en överträdelse av denna förordning, av någon annan bestämmelse i unionsrätten, av ett beslut av nämnden, rådet eller kommissionen, som begåtts avsiktligt eller med en uppenbar och allvarlig missbedömning.
5. Tvister som rör punkterna 3 och 4 ska avgöras av domstol. Talan om ansvar i utomobligatoriska rättsförhållanden ska präskriberas fem år efter den händelse som föranleder ansvarstalan.

6. De anställdas personliga ansvar gentemot nämnden ska regleras av bestämmelserna som fastställs i de tjänsteföreskrifter eller anställningsvillkor som gäller för dem.

Artikel 88

Tystnadsplikt och informationsutbyte

1. Nämndens ledamöter, vice ordföranden, nämndens ledamöter som avses i artikel 43.1 b, nämndens personal och personal som utbyts med eller utstationeras av de deltagande medlemsstaterna och som utför resolutionsuppdrag ska omfattas av kravet på tystnadsplikt enligt artikel 339 i EUF-fördraget och tillämpliga bestämmelser i unionsrätten, också efter det att deras uppdrag har upphört. De ska framför allt förbjudas att röja konfidentiella uppgifter som erhålls i tjänsten eller från en behörig myndighet eller en resolutionsmyndighet i samband med tjänsteutövning enligt denna förordning, till personer eller myndigheter, såvida det inte sker inom ramen för utövandet av deras uppgifter enligt denna förordning, eller i sammandrag eller sammanställning som omöjliggör identifikation av de enheter som avses i artikel 2 eller med uttryckligt och förhandsgodkänt tillstånd från myndigheten eller den enhet som tillhandahåller de uppgifterna.

Information som omfattas av tystnadsplikt får inte lämnas ut till annan offentlig eller privat enhet, utom när så krävs i samband med rättsliga förfaranden.

De kraven ska även gälla presumtiva köpare som kontaktas för att förbereda resolution av en enhet enligt artikel 13.3.

2. Nämnden ska se till att personer som tillhandahåller tjänster, direkt eller indirekt, permanent eller tillfälligt, i samband med utövandet av sina uppdrag, inbegripet tjänstemän eller andra personer som auktoriserats av nämnden eller utsetts av den nationella resolutionsmyndigheten för att utföra inspektioner på plats, omfattas av krav på tystnadsplikt som motsvarar de krav som avses i punkt 1.

3. De krav på tystnadsplikt som avses i punkt 1 ska även tillämpas på observatörer som deltar i nämndens möten och på observatörer från icke-deltagande medlemsstater som deltar i interna resolutionenheter enligt artikel 83.3.

4. Nämnden ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa säker hantering och behandling av konfidentiella uppgifter.

5. Innan information röjs, ska nämnden se till att denna information inte innehåller konfidentiella uppgifter, i synnerhet genom att bedöma de effekter röjandet skulle kunna få för allmänintresset när det gäller den finansiella, monetära eller ekonomiska politiken, för fysiska och juridiska personers affärsintressen, för syftet med inspektioner, utredningar och revisioner. Förfarandet för att kontrollera effekterna av ett röjande av information ska inbegripa en specifik bedömning av effekterna av ett röjande av innehållet och de närmare uppgifterna i resolutionsplanerna som avses i artiklarna 8 och 9, resultatet av bedömningar som genomförts enligt artikel 10 eller den resolutionsordning som avses i artikel 18.

6. Den här artikeln ska inte hindra nämnden, rådet, kommissionen, ECB, de nationella resolutionsmyndigheterna eller de nationella behöriga myndigheterna, inklusive deras anställda och experter, från att utbyta uppgifter med varandra och med behöriga ministerier centralbanker, insättningsgarantisystem, system för ersättning till investerare, myndigheter med ansvar för normala insolvensförfaranden, resolutionsmyndigheter och behöriga myndigheter i icke-deltagande medlemsstater, EBA, eller om inte annat följer av artikel 33, myndigheter i tredjeland, som utövar uppgifter som motsvarar resolutionsmyndigheternas uppgifter eller om inte annat följer av strikta konfidentialitetsregler med en presumtiv köpare i syfte att planera eller verkställa en resolutionsåtgärd.

Artikel 89

Skydd av personuppgifter

Denna förordning ska inte påverka medlemsstaternas skyldigheter vid sin behandling av personuppgifter enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG⁽¹⁾ eller nämndens, rådets och kommissionens skyldigheter vid deras behandling av personuppgifter enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 45/2001⁽²⁾ inom ramen för deras ansvarsområden.

⁽¹⁾ Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter (EGT L 281, 23.11.1995, s. 31).

⁽²⁾ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 45/2001 av den 18 december 2000 om skydd för enskilda då gemenskapsinstitutionerna och gemenskapsorganen behandlar personuppgifter och om den fria rörligheten för sådana uppgifter (EGT L 8, 12.1.2001, s. 1).

Artikel 90

Tillgång till handlingar

1. Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1049/2001⁽¹⁾ ska tillämpas på de handlingar som finns hos nämnden.
2. Inom sex månader efter sitt första möte ska nämnden anta praktiska åtgärder för tillämpningen av förordning (EG) nr 1049/2001.
3. De beslut som fattas av nämnden enligt artikel 8 i förordning (EG) nr 1049/2001 får överklagas genom klagomål till Europeiska ombudsmannen eller genom talan vid domstolen efter överklagande till den överklagandepanel som avses i artikel 85 i den här förordningen, beroende på vad som är lämpligast, enligt villkoren som fastställs i artiklarna 228 respektive 263 i EUF-fördraget.
4. Personer som är föremål för nämndens beslut ska ha rätt att få tillgång till nämndens handlingar, med förbehåll för andra personers berättigade intresse av att deras affärshemligheter skyddas. Tillgången till akten ska inte omfatta konfidentiell information eller nämndens interna förberedande handlingar.

Artikel 91

Säkerhetsbestämmelser om skydd av sekretessbelagda uppgifter och känsliga uppgifter som inte är sekretessbelagda

Nämnden ska tillämpa de säkerhetsprinciper som återfinns i kommissionens säkerhetsbestämmelser för säkerhetsskyddsklassificerade EU-uppgifter och känsliga icke-sekretessbelagda uppgifter, som anges i bilagan till kommissionens beslut 2001/844/EG, EKSG, Euratom⁽²⁾. Tillämpningen av säkerhetsbestämmelserna ska inbegripa tillämpning av bestämmelser om utbyte, behandling och lagring av sådana uppgifter.

Artikel 92

Revisionsrätten

1. Revisionsrätten ska utarbeta en särskild rapport för varje tolv månadersperiod, med början den 1 april varje år.
2. Varje rapport ska undersöka om
 - a) tillräcklig hänsyn tagits till sparsamhet, effektivitet och ändamålsenlighet vid användning av fonden, särskilt behovet av att minimera utnyttjandet av fonden,
 - b) bedömningen av stödet från fonden var effektiv och noggrann.
3. Varje rapport enligt punkt 1 ska utarbetas inom sex månader från utgången av den period som rapporten avser.
4. Efter att ha behandlat den slutliga redovisningen, som utarbetats av nämnden i enlighet med artikel 63, ska revisionsrätten utarbeta en rapport om sina slutsatser senast den 1 december efter utgången av varje budgetår. Revisionsrätten ska i synnerhet rapportera om eventuella ansvarsförbindelser (oavsett om det gäller nämnden, rådet kommissionen, eller på annat sätt) som uppstår till följd av nämndens, rådets och kommissionens utförande av sina uppgifter enligt denna förordning.
5. Europaparlamentet och rådet får begära att revisionsrätten undersöker alla andra relevanta frågor som omfattas av de befogenheter som fastställs i artikel 287.4 i EUF-fördraget.
6. De rapporter som avses i punkterna 1 och 4 ska överlämnas till nämnden, Europaparlamentet, rådet och kommissionen och ska utan dröjsmål offentliggöras.
7. Inom två månader från den dag då varje rapport enligt punkt 1 offentliggörs ska kommissionen utarbeta ett detaljerat skriftligt svar som ska offentliggöras.

Inom två månader från den dag då varje rapport enligt punkt 4 offentliggörs ska nämnden, rådet och kommissionen utarbeta var sitt detaljerat skriftligt svar som ska offentliggöras.

⁽¹⁾ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1049/2001 av den 30 maj 2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar (EGT L 145, 31.5.2001, s. 43).

⁽²⁾ Kommissionens beslut 2001/844/EG, EKSG, Euratom av den 29 november 2001 om ändring av de interna stadgarna (EGT L 317, 3.12.2001, s. 1).

8. Revisionsrätten ska ha befogenhet att från nämnden, rådet och kommissionen erhålla all information som behövs för att den ska kunna utföra sina uppgifter som ges den enligt denna artikel. Nämnden, rådet och kommissionen ska tillhandahålla all relevant information som begärs inom en tidsfrist som anges av revisionsrätten.

DEL IV

GENOMFÖRANDEBEFOGENHETER OCH SLUTBESTÄMMELSER

Artikel 93

Utövande av delegeringen

1. Befogenheten att anta delegerade akter ges till kommissionen med förbehåll för de villkor som anges i denna artikel.
2. Delegeringen av befogenheter som avses i artiklarna 19.8, 65.5, 69.5, 71.3 och 75.4 ska ges tills vidare från och med de relevanta datum som avses i artikel 99.
3. Kommissionen ska säkerställa konsekvens mellan delegerade akter som antas enligt denna förordning och delegerade akter som antas enligt direktiv 2014/59/EU.
4. Den delegering av befogenhet som avses i artiklarna 19.8, 65.5, 69.5, 71.3 och 75.4 får när som helst återkallas av Europaparlamentet eller rådet. Ett beslut om återkallelse innebär att delegeringen av den befogenhet som anges i beslutet upphör att gälla. Beslutet får verkan dagen efter det att det offentliggörs i *Europeiska unionens officiella tidning*, eller vid ett senare i beslutet angivet datum. Det påverkar inte giltigheten av delegerade akter som redan har trätt i kraft.
5. Så snart kommissionen antar en delegerad akt ska den samtidigt delge Europaparlamentet och rådet denna.
6. En delegerad akt som antas enligt artiklarna 19.8, 65.5, 69.5, 71.3 och 75.4 ska träda i kraft endast om varken Europaparlamentet eller rådet har gjort invändningar mot den delegerade akten inom en period av tre månader från den dag då akten delgavs Europaparlamentet och rådet, eller om både Europaparlamentet och rådet, före utgången av den perioden, har underrättat kommissionen om att de inte kommer att invända. Denna period ska förlängas med tre månader på Europaparlamentets eller rådets initiativ.
7. Kommissionen ska inte anta delegerade akter om Europaparlamentets granskningstid på grund av ett uppehåll reduceras till mindre än fem månader inräknat förlängningen.

Artikel 94

Översyn

1. Senast den 31 december 2018 och därefter vart tredje år ska kommissionen offentliggöra en rapport om tillämpningen av denna förordning, med särskild tonvikt på övervakningen av vilka potentiella effekter denna kan ha på den inre marknadens förmåga att fungera väl. Rapporten ska utvärdera följande:
 - a) Den gemensamma resolutionsmekanismens funktion, dess kostnadseffektivitet samt inverkan av dess resolutionsverksamhet på unionens intressen som helhet och på enhetligheten och integriteten hos den inre marknaden för finansiella tjänster, bland annat dess möjliga inverkan på de nationella banksystemens strukturer inom unionen, i jämförelse med andra banksystem, och när det gäller ändamålsenligheten hos förfarandena för samarbete och informationsutbyte inom den gemensamma resolutionsmekanismen, mellan den gemensamma resolutionsmekanismen och den gemensamma tillsynsmekanismen, samt mellan den gemensamma resolutionsmekanismen, nationella resolutionsmyndigheter, behöriga myndigheter och resolutionsmyndigheter i icke-deltagande medlemsstater; rapporten ska särskilt bedöma om
 - i) de uppgifter som genom denna förordning tilldelas nämnden, rådet och kommissionen behöver utföras exklusivt av en oberoende unionsinstitution, och om i så fall de relevanta bestämmelserna måste ändras, däribland på primärrättslig nivå,
 - ii) samarbetet mellan den gemensamma resolutionsmekanismen, den gemensamma tillsynsmekanismen, ESRB, EBA, Esma och Eiopa, samt övriga myndigheter som deltar i ESFS, är lämpligt.

- iii) investeringsportföljen i enlighet med artikel 75 består av sunda och diversifierade tillgångar,
 - iv) kopplingen mellan statsskulder och bankrisker har brutits,
 - v) om styrförerna, inbegripet fördelningen av uppgifter inom nämnden och omröstningsförfarandena både vid nämndens verkställande session och plenarmöte samt dess förhållande till kommissionen och rådet, är lämpliga,
 - vi) referenspunkten för fastställandet av målnivån för fonden är lämplig, särskilt huruvida garanterade insättningar eller totala skulder är en lämpligare utgångspunkt och huruvida ett minsta absolut belopp för fonden bör införas för att undvika svängningar i flödet av finansiella medel till fonden och säkerställa stabilitet och lämplig finansiering av fonden över tid,
 - vii) det är nödvändigt att ändra den målnivå som fastställs för fonden och bidragsnivån för att säkerställa lika villkor inom unionen.
- b) Hur ändamålsenliga förfarandena för oberoende och ansvarsskyldighet är.
- c) Samverkan mellan nämnden och EBA.
- d) Samverkan mellan nämnden och de nationella resolutionsmyndigheterna i icke-deltagande medlemsstater och den gemensamma resolutionsmekanismens effekter på de medlemsstaterna, och samverkan mellan nämnden och de berörda myndigheterna i tredjeländ i enlighet med artikel 2.1.90 i direktiv 2014/59/EU.
- e) Det är nödvändigt att vidta åtgärder för att harmonisera insolvensförfarandena för fallerade institut.
2. Rapporten ska lämnas till Europaparlamentet och rådet. Kommissionen ska lägga fram eventuella åtföljande förslag.
3. När direktiv 2014/59/EU ses över uppmanas kommissionen att göra en översyn av denna förordning vid behov.

Artikel 95

Ändring av förordning (EU) nr 1093/2010

Förordning (EU) nr 1093/2010 ska ändras på följande sätt:

1. I artikel 4 ska punkt 2 ersättas med följande:

"2. behöriga myndigheter:

- i) behöriga myndigheter enligt definitionerna i artikel 4.1.40 i förordning (EU) nr 575/2013, inbegripet Europeiska centralbanken när det gäller frågor som rör de uppgifter som den ges genom förordning (EU) nr 1024/2013, och i direktiv 2007/64/EG samt i den mening som avses i direktiv 2009/110/EG,
- ii) när det gäller direktiven 2002/65/EG och 2005/60/EG, de myndigheter som har behörighet att säkerställa att kreditinstitut och finansiella institut uppfyller kraven i de direktiven,
- iii) när det gäller system för garanti av insättningar, organ som förvaltar ett system för garanti av insättningar enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/49/EU (*), eller, om det är ett privat företag som står för verksamheten i ett system för garanti av insättningar, den offentliga myndighet som utövar tillsynen över de systemen, enligt det direktivet, och
- iv) när det gäller Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/59/EU (**) och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 806/2014 (***), resolutionsmyndigheter enligt definitionen i artikel 3 i direktiv 2014/59/EU, den gemensamma resolutionsnämnden, som inrättas genom förordning (EU) nr 806/2014 samt rådet och kommissionen när de vidtar åtgärder enligt artikel 18 i förordning (EU) nr 806/2014, utom om de har egen beslutanderätt eller gör policyval.

(*) Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/49/EU av den 16 april 2014 om insättningsgarantisystem (EUT L 173, 12.6.2014, s. 149).

(**) Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/59/EU av den 15 maj 2014 om inrättande av en ram för återhämtning och resolution av kreditinstitut och värdepappersföretag och om ändring av rådets direktiv 82/891/EEG och Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/24/EG, 2002/47/EG, 2004/25/EG, 2005/56/EG, 2007/36/EG, 2011/35/EU, 2012/30/EU och 2013/36/EU samt Europaparlamentets och rådets förordningar (EU) nr 1093/2010 och (EU) nr 648/2012 (EUT L 173, 12.6.2014, s. 190).

(***) Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 806/2014 av den 15 juli 2014 om fastställande av enhetliga regler och ett enhetligt förfarande för resolution av kreditinstitut och vissa värdepappersföretag inom ramen för en gemensam resolutionsmekanism och en gemensam resolutionsfond och om ändring av förordning (EU) nr 1093/2010 (EUT L 225, 30.7.2014, s. 1).⁵

2. I artikel 25 ska följande punkt införas:

"1a. Myndigheten får organisera och genomföra inbördes utvärderingar av utbytet av information och den gemensamma verksamhet som bedrivs av den nämnd som avses i förordning (EU) nr 806/2014 och de nationella resolutionsmyndigheterna i medlemsstater som inte deltar i den gemensamma resolutionsmekanismen vid resolution och avveckling av gränsoverskridande koncerner för att åstadkomma mer ändamålsenliga och konsekventa resultat. I det syftet ska den utarbeta metoder som möjliggör objektiv bedömning och jämförelse."

3. I artikel 40.6 ska följande stycke läggas till:

"Ordföranden för den gemensamma resolutionsnämnden ska när frågor inom tillämpningsområdet för direktiv 2014/59/EU behandlas vara observatör i tillsynsstyrelsen."

Artikel 96

Ersättning av nationella finansieringsarrangemang för resolution

Från det tillämpningsdatum som avses i artikel 99.2 och 99.6 i denna förordning ska fonden betraktas som de deltagande medlemsstaternas finansieringsarrangemang för resolution enligt artikel 99–109 i direktiv 2014/59/EU.

Artikel 97

Avtal om säte och villkor för verksamheten

1. De nödvändiga arrangemangen om de lokaler och anläggningar som medlemsstaten där nämndens säte är beläget ska ställa till nämndens förfogande samt de särskilda regler i den medlemsstaten som ska tillämpas på ordföranden, nämndens ledamöter i dess plenarsession, nämndens personal och deras familjemedlemmar ska fastställas i ett avtal om säte mellan nämnden och den medlemsstaten som ingås efter att ha godkänts av nämnden i dess plenarmöte och senast den 20 augusti 2016.

2. Den medlemsstat där nämnden har sitt säte ska skapa bästa möjliga förutsättningar för att nämnden ska kunna fungera korrekt, vilket inkluderar Europaorienterad skolundervisning på flera språk och lämpliga transportförbindelser.

Artikel 98

Inledning av nämndens verksamhet

1. Nämnden ska vara fullt operativ senast den 1 januari 2015.

2. Kommissionen ska ansvara för bildandet av nämnden och dess inledande verksamhet till dess den har operativ förmåga att genomföra sin egen budget. För det ändamålet ska följande gälla:

- Till dess att ordföranden tillträder efter att ha utnämnts av rådet i enlighet med i artikel 56, får kommissionen utse en kommissionstjänsteman som ska utföra ordförandens uppgifter i egenskap av tillförordnad ordförande.
- Med avvikelse från artikel 50.1 l och till dess att ett beslut som avses i artikel 50.3 har antagits ska den tillförordnade ordföranden utöva tillsättningsmyndighetens befogenheter.
- Kommissionen får bistå nämnden, särskilt genom att utstationerade kommissionstjänstemän bedriver nämndens verksamhet under tillförordnade ordförandens eller ordförandens ansvar.

3. Den tillförordnade ordföranden får godkänna alla betalningar som omfattas av anslagen i nämndens budget och får ingå avtal, också anställningsavtal.

Artikel 99

Ikraftträdande

1. Denna förordning träder i kraft den tjugonde dagen efter det att den har offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning*.

2. Denna förordning ska börja tillämpas från och med den 1 januari 2016, med de undantag som fastställs i punkterna 3–5.

3. Genom undantag från punkt 2 i den här artikeln ska de bestämmelser som avser nämndens befogenhet att samla in information och samarbeta med de nationella resolutionsmyndigheterna i samband med resolutionsplaneringen enligt artiklarna 8 och 9 och alla andra dithörande bestämmelser tillämpas från och med den 1 januari 2015.
4. Genom undantag från punkt 2 i den här artikeln ska artiklarna 1–4, 6, 30, 42–48, 49, 50.1 a, b och g–p, 50.3, 51, 52.1 och 52.4, 53.1 och 53.2, 56–59, 61–66, 80–84, 87–95, 97 och 98 tillämpas från och med den 19 augusti 2014.
5. Genom undantag från punkt 2 i den här artikeln ska artiklarna 69.5, 70.6 och 70.7 samt 71.3 som ger rådet befogenhet att anta genomförandeakter och kommissionen befogenhet att anta delegerade akter tillämpas från och med den 1 november 2014.
6. Från och med den 1 januari 2015 ska nämnden sända en månatlig rapport som har godkänts vid dess plenarsession till Europaparlamentet, rådet och kommissionen om huruvida villkoren för överföringen av bidragen till sfonden har uppfyllts.

Från och med den 1 december 2015 när de rapporterna visar att villkoren för överföringen av bidragen till sfonden inte har uppfyllts, ska tillämpningen av bestämmelserna som avses i punkt 2 skjutas upp med en månad varje gång. Vid utgången av den månaden ska varje gång en ytterligare rapport sändas av nämnden.

Denna förordning är till alla delar bindande och direkt tillämplig i alla medlemsstater.

Utfärdad i Strasbourg den 15 juli 2014.

På Europaparlamentets vägnar
M. SCHULZ
Ordförande

På rådets vägnar
S. GOZI
Ordförande

Statens offentliga utredningar 2019

Kronologisk förteckning

1. Santiagokonventionen mot organhandel. S.
2. Ingen regel utan undantag – en trygg sjukförsäkring med människan i centrum. S.
3. Effektivt, tydligt och träffsäkert – det statliga åtagandet för framtidens arbetsmarknad. A.
4. Framtidsval – karriärvägledning för individ och samhälle. U.
5. Tid för trygghet. A.
6. En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan. U.
7. Skogsbränderna sommaren 2018. Ju.
8. Kamerabevakning i kollektivtrafiken – ett enklare förfarande. Ju.
9. Privat initiativrätt – planintressentens medverkan vid detaljplaneläggning. N.
10. Stöd för validering eller kompetensåtgärder i samband med korttidsarbete. Fi.
11. Biojet för flyget. M.
12. Nya befogenheter på konsumentskyddsområdet. Fi.
13. Agenda 2030 och Sverige: Världens utmaning – världens möjlighet. Fi.
14. Ett säkert statligt ID-kort – med e-legitimation. Ju.
15. Komplementär och alternativ medicin och vård – säkerhet, kunskap, dialog. S.
16. Ny kärntekniklag – med förtydligt ansvar. M.
17. Bebyggelse- och transportplanering för hållbar stadsutveckling. N.
18. För flerspråkighet, kunskapsutveckling och inkludering. Modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål. U.
19. Belastningsregisterkontroll i arbetslivet – behovet av utökad författningsstöd. A.
20. Stärkt kompetens i vård och omsorg. S.
21. Effektivt investeringsfrämjande för hela Sverige. UD.
22. Sveriges miljöövervakning – dess uppgift och organisation för en god miljöförvaltning. M.
23. Styrkraft i funktionshinderspolitiken. S.
24. Stärkt integritet i idrottens antidopningsarbete. Ku.
25. Genomförande av ändringar i utstationeringsdirektivet. A.
26. Organbevarande behandling för donation. S.
27. Rasistiska symboler. Praxisgenomgång och analys. Ju.
28. Komplementär och alternativ medicin och vård – ny lagstiftning. S.
29. God och nära vård. Vård i samverkan. S.
30. Moderna tillståndprocesser för elnät. I.
31. F-skattesystemet – en översyn. Fi.
32. Straffrättsligt skydd för barn som bevittnar brott mellan närstående samt mot uppmaning och annan psykisk påverkan att begå självmord. Ju.
33. Ökad statlig närvaro i Härnösand. Fi.
34. Förbättrat skydd för totalförsvaret. Fö.
35. Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället.
+ Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället. Vägledning för handläggare. Ku.
36. Skattelättnad för arbetsresor. En avståndsberäknad och färdmedelsneutral skattereduktion för längre arbetsresor. Fi.
37. Kontroller vid högskoleprovet – ett lagförslag om åtgärder mot fusk. U.

38. Stora brottmål
– nya processrättsliga verktyg. Ju.
39. En moderniserad radio- och tv-lag
– genomförande av ändringar
i AV-direktivet. Ku.
40. Jämlikhet i möjligheter
och utfall i den svenska skolan. Fi.
41. Företagare i de sociala trygghets-
systemen. N.
42. Digifysiskt vårdval. Tillgänglig
primärvård baserad på behov
och kontinuitet. S.
43. Med tillit följer bättre resultat
– tillitsbaserad styrning och ledning
i staten. Fi.
44. Ett bättre premiepensionssystem. S.
45. Framtidens kemikaliekontroll.
Hantering av kombinationseffekter
och gruppvis bedömning av ämnen. M.
Future chemical risk management.
Accounting for combination effects
and assessing chemicals in groups. M.
46. En ny riksbankslag.
Volym 1, 2 och 3. Fi.
47. Jobbpolarisering på svensk
arbetsmarknad. Fi.
48. Kan utbildning för vuxna påverka
jobbchanser och inkomster? Fi.
49. En ny terroristbrottslag. Ju.
50. Fusk vid antagning till
högskoleutbildning
– vad händer sen? U.
51. Näringslivets roll inom totalförsvaret.
Fö.
52. Sverige och bankunionen. Fi.

Statens offentliga utredningar 2019

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Effektivt, tydligt och träffsäkert
– det statliga åtagandet för framtidens
arbetsmarknad. [3]

Tid för trygghet. [5]

Belastningsregisterkontroll i arbetslivet
– behovet av utökad författningsstöd.
[19]

Genomförande av ändringar i
utstationeringsdirektivet. [25]

Finansdepartementet

Stöd för validering eller kompetensåtgärder
i samband med korttidsarbete. [10]

Nya befogenheter på
konsumentskyddsområdet. [12]

Agenda 2030 och Sverige: Världens
utmaning – världens möjlighet. [13]

F-skattesystemet – en översyn. [31]

Ökad statlig närvaro i Härnösand. [33]

Skattelättnad för arbetsresor.

En avståndsberadad och färdmedels-
neutral skattereduktion för längre
arbetsresor. [36]

Jämlikhet i möjligheter
och utfall i den svenska skolan. [40]

Med tillit följer bättre resultat
– tillitsbaserad styrning och ledning
i staten. [43]

En ny riksbankslag. Volym 1, 2 och 3. [46]

Jobbpolarisering på svensk arbets-
marknad. [47]

Kan utbildning för vuxna påverka
jobbchanser och inkomster? [48]

Sverige och bankunionen. [52]

Försvarsdepartementet

Förbättrat skydd för totalförsvaret. [34]

Näringslivets roll inom totalförsvaret. [51]

Infrastrukturdepartementet

Moderna tillståndprocesser för elnät. [30]

Justitiedepartementet

Skogsbränderna sommaren 2018. [7]

Kamerabevakning i kollektivtrafiken
– ett enklare förfarande. [8]

Ett säkert statligt ID-kort
– med e-legitimation. [14]

Rasistiska symboler. Praxisgenomgång
och analys. [27]

Straffrättsligt skydd för barn som
bevitnar brott mellan närstående
samt mot uppmaning och annan
psykisk påverkan att begå självmord.
[32]

Stora brottmål
– nya processrättsliga verktyg. [38]

En ny terroristbrottslag. [49]

Kulturdepartementet

Stärkt integritet i idrottens antidopnings-
arbete. [24]

Demokrativillkor för bidrag till civil-
samhället.
+ Demokrativillkor för bidrag till
civilsamhället. Vägledning för hand-
läggare. [35]

En moderniserad radio- och tv-lag
– genomförande av ändringar
i AV-direktivet. [39]

Miljö- och energidepartementet

Biojet för flyget. [11]

Ny kärntekniklag
– med förtydligt ansvar. [16]

Sveriges miljöövervakning
– dess uppgift och organisation
för en god miljöförvaltning. [22]

Framtidens kemikaliekontroll.

Hantering av kombinationseffekter och gruppvis bedömning av ämnen. [45]

Future chemical risk management.

Accounting for combination effects and assessing chemicals in groups. [45]

Näringsdepartementet

Privat initiativrätt – planintressentens medverkan vid detaljplaneläggning. [9]

Bebyggelse- och transportplanering för hållbar stadsutveckling. [17]

Företagare i de sociala trygghetssystemen. [41]

Socialdepartementet

Santiagokonventionen mot organhandel. [1]

Ingen regel utan undantag – en trygg sjukförsäkring med människan i centrum. [2]

Komplementär och alternativ medicin och vård – säkerhet, kunskap, dialog. [15]

Stärkt kompetens i vård och omsorg. [20]

Styrkraft i funktionshinderspolitiken. [23]

Organbevarande behandling för donation. [26]

Komplementär och alternativ medicin och vård – ny lagstiftning. [28]

God och nära vård. Vård i samverkan. [29]

Digifysiskt vårdval. Tillgänglig primärvård baserad på behov och kontinuitet. [42]

Ett bättre premiepensionssystem. [44]

Utbildningsdepartementet

Framtidsval – karriärvägledning för individ och samhälle. [4]

En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan. [6]

För flerspråkighet, kunskapsutveckling och inkludering. Modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål. [18]

Kontroller vid högskoleprovet – ett lagförslag om åtgärder mot fusk. [37]

Fusk vid antagning till högskoleutbildning – vad händer sen? [50]

Utrikesdepartementet

Effektivt investeringsfrämjande för hela Sverige. [21]