

III

(Forberedende retsakter)

DEN EUROPÆISKE CENTRALBANK

DEN EUROPÆISKE CENTRALBANKS UDTALELSE

af 20. april 2016

om et forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EU) nr. 806/2014 med henblik på oprettelsen af en europæisk indskudsforsikringsordning

(CON/2016/26)

(2016/C 252/01)

Indledning og retsgrundlag

Den 20. januar 2016 modtog Den Europæiske Centralbank (ECB) en anmodning fra Rådet for Den Europæiske Union om en udtalelse om et forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EU) nr. 806/2014 med henblik på oprettelsen af en europæisk indskudsforsikringsordning⁽¹⁾ (herefter »forordningsforslaget«). Den 1. februar 2016 modtog ECB en anmodning fra Europa-Parlamentet om en udtalelse om forordningsforslaget.

ECB's kompetence til at afgive udtalelse fremgår af artikel 127, stk. 4, og artikel 282, stk. 5, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, da forordningsforslaget indeholder bestemmelser, som vedrører Det Europæiske System af Centralbankers bidrag til en smidig gennemførelse af politikkerne vedrørende det finansielle systems stabilitet, som omhandlet i artikel 127, stk. 5, TEUF, samt ECB's opgaver i forbindelse med politikker vedrørende tilsynet med kreditinstitutter, som omhandlet i artikel 127, stk. 6, TEUF. I overensstemmelse med artikel 17.5, første punktum, i forretningsordenen for Den Europæiske Centralbank er denne udtalelse vedtaget af ECB's Styrelsesråd.

1. Generelle bemærkninger

- 1.1. En europæisk indskudsforsikringsordning (European Deposit Insurance Scheme, herefter »EDIS«) er nødvendig som den tredje søjle, der gennemfører bankunionen efter oprettelsen af den fælles tilsynsmekanisme (SSM) og den fælles afviklingsmekanisme (SRM). Da ansvar og kontrol skal afpasses, er etableringen af et fælles sikkerhedsnet for indskydere på europæisk plan et logisk supplement, når ansvaret for banktilsyn og bankafvikling flyttes op på europæisk niveau. Da SSM og SRM er fuldt operationelle, har de nationale myndigheder, i vid udstrækning, ikke længere kontrol over de centrale elementer, der afgør, hvorvidt en national indskudsgarantiordning skal foretage udbetalinger til forsikrede indskydere eller bidrage til afviklingsfinansiering. Derfor bør ansvaret for at sikre, at der er tilstrækkelige finansielle midler til at understøtte tilliden hos alle indskydere og dermed sikre den finansielle stabilitet, varetages på samme niveau og flyttes op til EDIS. Forordningsforslaget følger op på henstillingerne fra de fem formænds rapport⁽²⁾, der opfordrede til at indføre en EDIS. Som det blev påpeget i rapporten, kan et banksystem kun være helt ensartet, hvis tilliden til bankindskuds sikkerhed er lige høj i alle medlemsstaterne. En EDIS vil også give fordele som følge af risikospredning, og der er større sandsynlighed for, at den vil kunne modstå stød, da risiciene vil blive spredt mere ud på en større pulje af finansielle institutioner, og det er mindre sandsynligt, at individuelle udbetalingshændelser vil overbelaste systemets kapacitet.
- 1.2. ECB er helt enig i Kommissionens synspunkt, nemlig at en fælles ordning for beskyttelse af indskud er den nødvendige tredje søjle i bankunionen og er nødvendig for at øge beskyttelsen af indskyderne yderligere og understøtte den finansielle stabilitet for herved at bidrage til uddybningen af Den Økonomiske og Monetære Union (ØMU'en)⁽³⁾.

⁽¹⁾ COM(2015) 586 final.

⁽²⁾ De fem formænds rapport af 22. juni 2015 om gennemførelse af Europas Økonomiske og Monetære Union (»Completing Europe's Economic and Monetary Union«) findes på Kommissionens websted www.ec.europa.eu.

⁽³⁾ Jf. ECB's rapport »Financial Integration in Europe 2016«, de fem formænds rapport af 22. juni 2015, »Completing Europe's Economic and Monetary Union«, der findes på Kommissionens websted www.ec.europa.eu; Marjolin-forelæsningen, som Mario Draghi, formand for ECB, gav på konferencen for European Money and Finance Forum (SUERF), afholdt af Deutsche Bundesbank, Frankfurt, 4. februar 2016, og tale holdt af Mario Draghi, formand for ECB, på ECB's Forum on Banking Supervision, 4. november 2015, Frankfurt. Forelæsningen og talen findes begge på ECB's websted www.ecb.europa.eu.

- 1.3. ECB glæder sig endvidere over, at forordningsforslaget indfører en proces, hvor deltagende indskudsgarantiordningers gensidige forsikring gradvis øges, indtil der til sidst er skabt en ensartet indskudsforsikringsordning, som begrænser sammenkoblingen mellem bankerne og staten i disses hjemland.
- 1.4. ECB glæder sig generelt over, at forordningsforslaget opstiller en tydelig køreplan og tidsplan med klart definerede og afgrænsede overgangsfaser hen imod en fuldt udbygget EDIS. Genforsikringsfasen og coassurancefasen bør derfor anses for en overgang til fuldstændig forsikring, som efter planen begynder i 2024. Denne trinvise tilgang tager højde for behovet for yderligere fremskridt på andre områder af bankunionen og ØMU'en som helhed. Endvidere tager denne tilgang sigte på at sikre, at der er tilstrækkelig tid til at akkumulere ex ante-bidrag i hele bankunionen, før fasen med fuldstændig forsikring begynder. Endelig vil ligebehandlingen af kreditinstitutter tilsluttet de deltagende indskudsgarantiordninger blive sikret ved at tage højde for de institutspecifikke risici i forhold til alle andre kreditinstitutter i bankunionen, når deres respektive bidrag fastsættes. For yderligere at understøtte EDIS' troværdighed og effektivt bryde forbindelsen mellem bank og stat på nationalt plan bør der senest ved indledningen af fasen med fuldstændig forsikring etableres en finanspolitisk neutral offentlig bagstopper for EDIS.
- 1.5. For at en bankunion kan leve op til sit formål, kræves imidlertid yderligere skridt ud over oprettelsen af EDIS. I dette øjemed opstiller Kommissionen i sin meddelelse »Hen imod fuldførelsen af bankunionen«⁽¹⁾ en række foranstaltninger, som yderligere skal nedbringe risiciene i banksektoren og skabe lige vilkår. I denne forbindelse understreger ECB betydningen af en fuldstændig og rettidig gennemførelse af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/49/EU⁽²⁾ som en nødvendig forudsætning for EDIS og opfordrer derfor de pågældende medlemsstater til at opfylde denne forpligtelse så hurtigt som muligt⁽³⁾. ECB glæder sig over og støtter fuldt ud alle andre foranstaltninger til at nedbringe risiciene, som er anført i Kommissionens meddelelse. Der bør opnås fremskridt med hensyn til disse andre foranstaltninger sideløbende med oprettelsen af EDIS, ikke kun for at sikre lige vilkår, men også for at fremme den finansielle integration. En løsning, hvor overgangen fra én fase af EDIS til den næste afhænger af, at der er gjort fremskridt med hensyn til risikonedbringelse, kan imidlertid forårsage forsinkelser. Hvis der vælges en sådan betinget indfasning af EDIS, skal alle milepæle, hvad angår risikonedbringelse, defineres nøjagtigt på forhånd, de skal være objektivt verificerbare, være realistisk opnåelige og knyttes retligt sammen med overgangene mellem faserne i EDIS-forslaget. For at sikre, at EDIS ikke udsættes på ubestemt tid, bør listen over milepæle omfatte de vigtigste elementer, som er nødvendige for at styrke bankunionen yderligere. Denne liste bør primært være begrænset til anliggender med en tydelig, egentlig forbindelse til EDIS og bør ikke vedrøre løbende drøftelser, hvor der ikke er en klar tidshorison.
- 1.6. Endelig mener ECB, at det kan være nødvendigt med en konsekvensanalyse vedrørende de vigtigste elementer i forslaget med henblik på forordningsforslaget og dens samspil med EU-lovgivning, navnlig direktiv 2014/49/EU og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/59/EU⁽⁴⁾ og Den Fælles Afviklingsinstans' (herefter »Afviklingsinstansen«) rolle i forhold til den rolle, som de besluttede organer, der er ansvarlige for nationale indskudsgarantiordninger, har på nuværende tidspunkt.

2. Specifikke bemærkninger

2.1. Forordningsforslagets formål

ECB glæder sig over, at forordningsforslaget sigter efter at være i overensstemmelse med direktiv 2014/49/EU ved at supplere dets principper og regler⁽⁵⁾. I henhold til direktiv 2014/49/EU er en indskudsgarantiordnings hovedopgave »at beskytte indskyderne mod følgerne af et kreditinstituts insolvens«⁽⁶⁾. Forordningsforslaget regulerer forholdet mellem EDIS, Den Europæiske Indskudsforsikringsfond og indskudsgarantiordningerne, hvorved de nationale ordninger fortsat er fuldt ansvarlige for godtgørelsen af indskydere. På baggrund heraf anser ECB det for nødvendigt, at det udtrykkeligt tydeliggøres i teksten til forordningsforslaget, at EDIS også har som mål at sikre den højest mulige beskyttelse af indskyderne i bankunionens medlemsstater.

⁽¹⁾ COM(2015) 587 final.

⁽²⁾ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/49/EU af 16. april 2014 om indskudsgarantiordninger (EUT L 173 af 12.6.2014, s. 149).

⁽³⁾ Medlemsstater i euroområdet, som endnu ikke havde gennemført direktivet, forventedes at have fuldført denne opgave ved udgangen af 1. kvartal 2016.

⁽⁴⁾ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/59/EU af 15. maj 2014 om et regelsæt for genopretning og afvikling af kreditinstitutter og investeringsselskaber og om ændring af Rådets direktiv 82/891/EØF og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/24/EF, 2002/47/EF, 2004/25/EF, 2005/56/EF, 2007/36/EF, 2011/35/EU, 2012/30/EU og 2013/36/EU samt forordning (EU) nr. 1093/2010 og (EU) nr. 648/2012 (EUT L 173 af 12.6.2014, s. 190).

⁽⁵⁾ Jf. betragtning 15 til forordningsforslaget.

⁽⁶⁾ Jf. betragtning 14 til direktiv 2014/49/EU.

2.2. *Anvendelsesområdet for EDIS*

Desuden glæder ECB sig over, at forordningsforslaget skal gælde for alle indskudsgarantiordninger, som er officielt anerkendt i de medlemsstater, som deltager i bankunionen, i henhold til direktiv 2014/49/EU ⁽¹⁾, dvs. lovbestemte indskudsgarantiordninger, aftalemæssige indskudsgarantiordninger, institutsikringsordninger samt alle kreditinstitutter, som er tilsluttet sådanne ordninger. Alle kreditinstitutter med adgang til EDIS' ressourcer skal imidlertid være reguleret og underlagt tilsyn på grundlag af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 575/2013 ⁽²⁾ og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/36/EU ⁽³⁾. Dette er helt i tråd med henstillingen i de formænds rapport om, at anvendelsesområdet for EDIS bør være sammenfaldende med anvendelsesområdet for SSM, og at de risikobaserede gebyrer bør betales af alle de deltagende banker i medlemsstaterne. Kun en altomfattende ensartet indskudsbeskyttelsesordning vil således kunne opnå det samme tillidsniveau hos indskyderne i hele bankunionen og herved forhindre fragmentering af markedet og konkurrenceforvriddning.

2.3. *Forvaltningen af EDIS*

ECB glæder sig over, at EDIS vil blive forvaltet af Afviklingsinstansen. Det er vigtigt, at EDIS forvaltes af et uafhængigt EU-organ, som er værnet mod politisk indflydelse og vil sikre, at alle indskudsgarantiordninger har adgang til Indskudsforsikringsfonden på lige vilkår. Afviklingsinstansen må forvente at drage fordel af synergieffekter på grund af den samtidige forvaltning af en afviklingsfond og en indskudsforsikringsfond, navnlig ved at kunne trække på den ekspertise, den har oparbejdet under udførelsen af sine afviklingsopgaver i forbindelse med forvaltningen af Den Fælles Afviklingsfond («Afviklingsfonden»). Der kan muligvis opnås større effektivitet, da forvaltningen og investeringen af begge fonde kræver den samme knowhow og ekspertise. For at disse nye opgaver kan udføres effektivt, kan det dog blive påkrævet at tildele Afviklingsinstansen yderligere ressourcer (jf. punkt 2.9). Ressourcer til både Afviklingsfonden og Indskudsforsikringsfonden bør være tydeligt øremærkede til de respektive formål, hvorved specifikt risikoen for, at ressourcer til indskudsbeskyttelse kan blive blandet sammen med og eventuelt »opbrugt« til afviklingsformål, undgås.

ECB glæder sig over de foreslåede ordninger, hvorved ECB har ret til at udpege en permanent repræsentant, som kan deltage i alle Afviklingsinstansens møder, herunder EDIS' plenarmøder og de fælles plenarmøder.

Endelig glæder ECB sig over, at kun nationale afviklingsmyndigheder eller udpegede myndigheder er medlemmer af EDIS' besluttede organer. Ingen private enheder, som forvalter en national indskudsgarantiordning, vil deltage direkte i et plenarmøde i EDIS. ECB glæder sig over denne begrænsning og minder om definitionen i artikel 2, stk. 1, nr. 18, i direktiv 2014/49/EU, hvorefter kun (offentlige) udpegede myndigheder må deltage i afviklingskollegier. Eftersom private enheder, der forvalter indskudsgarantiordninger, i nogle stater ejes af banksammenslutninger, kan det således give anledning til alvorlige problemer med forretningshemmeligheder, hvis de får adgang til fortrolige oplysninger om banker, som er deres konkurrenter.

2.4. *Minimering af omkostninger til likvidation og kontrol over anvendelsen af EDIS*

I betragtning af afviklingsproceduren, hvor direktiv 2014/59/EU udtrykkeligt anfører, at afviklingsmyndighederne bør forsøge at minimere afviklingsomkostningerne og undgå værditab, bør de myndigheder, som er ansvarlige for likvidation, også have som et overordnet mål at minimere likvidationsomkostningerne og herved også sikre, at tab for dækkede indskud, og følgelig indskudsgarantiordningerne, minimeres. For at nå dette mål bør de myndigheder, som er ansvarlige for likvidation, have mulighed for at udskille det nødlidende kreditinstituts beholdning af dækkede indskud samt visse andre aktiver og overføre dem til en køber i den private sektor. Denne form for transaktion med køb og overtagelse kan i mange tilfælde være billigere for en indskudsgarantiordning end bare at

⁽¹⁾ Jf. artikel 1, stk. 3, i forordningsforslaget, der ændrer artikel 2 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 806/2014 af 15. juli 2014 om ensartede regler og en ensartet procedure for afvikling af kreditinstitutter og visse investeringsselskaber inden for rammerne af en fælles afviklingsmekanisme og en fælles afviklingsfond og om ændring af forordning (EU) nr. 1093/2010 (EUT L 225 af 30.7.2014, s. 1). Jf. også artikel 1, stk. 2, litra a), b) og c), og artikel 2, stk. 1, i direktiv 2014/49/EU.

⁽²⁾ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 575/2013 af 26. juni 2013 om tilsynsmæssige krav til kreditinstitutter og investeringsselskaber og om ændring af forordning (EU) nr. 648/2012 (EUT L 176 af 27.6.2013, s. 1).

⁽³⁾ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/36/EU af 26. juni 2013 om adgang til at udøve virksomhed som kreditinstitut og om tilsyn med kreditinstitutter og investeringsselskaber, om ændring af direktiv 2002/87/EF og om ophævelse af direktiv 2006/48/EF og 2006/49/EF (EUT L 176 af 27.6.2013, s. 338).

udbetale de garanterede indskud i likvidation. På samme måde er det nødvendigt at tydeliggøre i teksten til forordningsforslaget, hvorvidt EDIS' finansielle midler kan anvendes til at gennemføre de alternative foranstaltninger, som der på nuværende tidspunkt er mulighed for i henhold til artikel 11, stk. 6, i direktiv 2014/49/EU. Da den måde, likvidationsprocessen udføres på, vil have afgørende betydning for at sikre indskudsgarantiordningens og derfor også EDIS' midler, er det vigtigt, at Afviklingsinstansen har mulighed for at udøve en vis kontrol over den nationale likvidationsproces. På samme måde, som forordning (EU) nr. 806/2014 fastsætter, at Afviklingsinstansen overtager afviklingen fra de nationale afviklingsmyndigheder, hvis Afviklingsfondens midler skal anvendes, bør Afviklingsinstansen således også kunne have indflydelse under likvidationsproceduren, hvis det er sandsynligt, at der bliver brug for EDIS' ressourcer. Dette ville sikre, at kontrollen over likvidationsproceduren er direkte tilpasset det ansvar, der følger af indskudsbeskyttelsen.

2.5. Risikobaserede bidrag

ECB giver sin fulde støtte til, at der i forordningsforslaget indføres en metode gældende i hele bankunionen til at beregne risikobaserede bidrag fra coassurancefasen, og at forordningsforslaget udpeger Afviklingsinstansen til at fastsætte størrelsen af de enkelte kreditinstitutters bidrag i forhold til alle andre deltagende kreditinstitutter. Dette er afgørende for at sikre, at bidragene fordeles rimeligt, og at EDIS er robust finansieret. Risikograden fastsættes efter en metode, som er baseret på kriterierne ⁽¹⁾ ifølge forslagets artikel 74c. Ved denne fastsættelse skal der tages hensyn til de institutspecifikke risici i forhold til alle andre kreditinstitutter i bankunionen. En sammenligning af disse risici i hele bankunionen og tilpasning af de respektive bidrag på grundlag heraf bidrager til at opstille de rette incitamenter til forretningsbeslutninger og begrænser risiciene for free-riding og moral hazard. Dette er vigtigt for at mindske bekymringerne for, at nogle banksektorer eventuelt kunne blive »subsidiert« af andre banksektorer.

Et vigtigt spørgsmål, der skal tages stilling til, vil være, om — og i givet fald i hvilket omfang — den risikobaserede tilgang til at fastsætte bidragenes størrelse også bør afspejle sandsynligheden for at udløse indskudsforsikring for et kreditinstitut og især sandsynligheden for, at det træder i likvidation og ikke afvikles.

Endvidere skal forordningsforslaget, af hensyn til retssikkerheden, tage stilling til, hvordan bidragene, som i nogle medlemsstater indsamles på et højere niveau end mindstekravet på 0,8 % af dækkede indskud, vil blive anvendt.

2.6. ECB's rolle i fastsættelsen af de samlede ex ante-bidrag for hver deltagende indskudsgarantiordning

ECB glæder sig over, at forordningsforslaget bestemmer, at Afviklingsinstansen hvert år i genforsikrings- og coassurancefasen vil høre ECB og de kompetente nationale myndigheder, før den for hver indskudsgarantiordning fastsætter de samlede ex ante-bidrag, som den kan opkræve af de kreditinstitutter, der er tilsluttet den pågældende indskudsgarantiordning. Disse regelmæssige høringer afspejler tilsynsførendes ekspertise, hvad angår vurderingen af institutternes risiko, og betyder, at ECB og de kompetente nationale myndigheder kan sikre, at proceduren med beregning og opkrævning af bidrag ikke reducerer de bidragende kreditinstitutters soliditet.

2.7. Anvendelse af ressourcer

ECB glæder sig over, at forordningsforslaget kræver, at der anvendes ressourcer ikke kun til udbetalinger, men også i tilfælde af afvikling, der finder sted i en af de tre faser af EDIS. Dette er vigtigt for at gøre afvikling nemmere, som for mange nødlidende eller forventeligt nødlidende bankers vedkommende kan være i den offentlige interesse og således den foretrukne løsning på insolvens. Det er også i overensstemmelse med direktiv 2014/49/EU og forordning (EU) nr. 806/2014, som kræver, at indskudsgarantiordningerne hæfter op til størrelsen af dækkede indskud, forudsat at indskyderne fortsat har adgang til deres indskud, og at deltagelsen i finansieringen af afviklingen ikke overstiger de tab, som indskudsgarantiordningerne ville have pådraget sig ved insolvens.

Forordningsforslaget er imidlertid nødt til udtrykkeligt at fastsætte, hvorvidt indskudssaldi ud over 100 000 EUR, som er midlertidigt beskyttet i 3 – 12 måneder i henhold til den pågældende medlemsstats lovgivning, således som artikel 6 i direktiv 2014/49/EU giver mulighed for, bør være dækket af EDIS.

⁽¹⁾ Det drejer sig om: a) instituttets tabsabsorberende evne; b) instituttets evne til at opfylde sine kort- og langsigtede forpligtelser; c) stabiliteten og sammensætningen af instituttets finansieringskilder og dets ubehæftede højlikvide aktiver; d) kvaliteten af instituttets aktiver; e) instituttets forretningsmodel og ledelse; f) omfanget, hvori instituttets aktiver er ubehæftede.

2.8. EDIS' forpligtelser over for indskudsgarantiordninger i både fasen med delvis og fasen med fuldstændig forsikring

Oprettelsen af EDIS vil gøre indskudsgarantiordningers adgang til yderligere finansielle ressourcer nemmere, i første omgang ved hjælp af genforsikring og coassurance, og der vil gradvis blive opbygget ressourcer til dette formål i Indskudsforsikringsfonden. Senest i 2024 bør alle bidrag, som er opkrævet fra de kreditinstitutter, der er tilsluttet indskudsgarantiordninger, kanaliseres direkte ind i Indskudsforsikringsfonden i EDIS. I henhold til direktiv 2014/49/EU hæfter de nationale ordninger, og ikke EDIS eller Indskudsforsikringsfonden, imidlertid fortsat fuldt ud, hvad angår indskyderes kompensationskrav. Derfor bør forordningsforslaget indeholde en klar bestemmelse om, at EDIS eller Indskudsforsikringsfonden, i fasen med fuldstændig forsikring, er retligt forpligtet til at opfylde alle ressourcebehov vedrørende indskyderes krav som følge af en hændelse, som en national indskudsgarantiordning har givet underretning om i overensstemmelse med artikel 41h, stk. 2. ECB forstår, at en sådan forpligtelse for EDIS er tilsigtet i artikel 41h, stk. 1, hvorefter »de deltagende indskudsgarantiordninger [forsikres] fuld ud af EDIS«. En klar retlig forpligtelse vil dog kræve en præcisering i artikel 41m, stk. 2, for at sikre, at den påtænkte forholdsmæssige udbetaling i tilfælde af flere samtidige udbetalingshændelser kun vedrører fordelingen af de umiddelbart disponible finansielle midler, således at EDIS ikke er fritaget fra sin forpligtelse i forhold til indskudsgarantiordningerne til at dække alle indskudsgarantiordningernes udgifter fuldt ud efter opkrævningen af ex post-bidrag og/eller anvendelsen af alternative finansieringsmidler. Hvad der er vigtigere, skal den samme retlige forpligtelse, selv om den er begrænset til den specifikke del, der er omfattet af en coassuranceordning, også gælde for EDIS' forpligtelser over for indskudsgarantiordningerne i coassurancefasen. Dette bekræfter også behovet for en finanspolitisk neutral bagstopper for EDIS. Endelig bør den periode, Afviklingsinstansen har til at træffe afgørelse om de disponible finansielle midler i henhold til artikel 41m, stk. 2, reduceres, da indskudsgarantiordninger forventes at kompensere indskydere inden for syv arbejdsdage ⁽¹⁾.

2.9. Udelukkelse fra dækning under EDIS

Artikel 41i indfører en procedure for udelukkelse af en indskudsgarantiordning fra dækning under EDIS. Inden for denne procedure kan Kommissionen på eget initiativ eller efter anmodning fra Afviklingsinstansen eller en deltagende medlemsstat beslutte, at: a) en indskudsgarantiordning ikke opfylder forpligtelserne ifølge forordningsforslaget eller artikel 4, 6, 7 eller 10 i direktiv 2014/49/EU; eller b) en indskudsgarantiordning, den relevante administrative myndighed, jf. artikel 3 i direktiv 2014/49/EU, eller en anden relevant myndighed i den pågældende medlemsstat i forbindelse med en bestemt anmodning om dækning under EDIS har handlet på en måde, som er i modstrid med princippet om loyalt samarbejde, jf. artikel 4, stk. 3, i traktaten om Den Europæiske Union (TEU).

ECB støtter forordningsforslagets bestemmelser, der tager sigte på at sikre, at alle indskudsgarantiordninger opfylder deres respektive forpligtelser inden for den nye ramme i overensstemmelse med den nationale gennemførelse af direktiv 2014/49/EU. Dette er vigtigt for at undgå risici for free riding og mindske moral hazard. I betragtning af denne sanktions omfang og de endelige konsekvenser for indskydere bør udelukkelse af en national indskudsgarantiordning dog kun tages i betragtning, når den står i et rimeligt forhold til den overtrædelse, der er begået, og pålægges, efter at den pågældende indskudsgarantiordning har undladt at efterkomme foreløbige håndhævels tiltag inden for fastsatte tidsfrister ifølge de procedurer, som opstilles efter forordningsforslaget. For at øge retssikkerheden bør det defineres mere præcist, hvilke overtrædelser der udløser en udelukkelse. Andre sanktioner, bl.a. bøder, kan overvejes ved mindre overtrædelser. Endvidere bør der i de tilfælde, hvor det besluttes at udelukke en indskudsgarantiordning, være indført en hensigtsmæssig ordning, som sikrer, at det overordnede mål om at sikre en passende beskyttelse af alle garanterede indskud, til hver en tid respekteres fuldt ud. Dette er især vigtigt fra fasen med fuldstændig forsikring, hvor alle bidrag, som opkræves fra de deltagende kreditinstitutter, vil blive overført direkte til EDIS, for at sikre, at indskyderne ikke er dårligere stillet med hensyn til indskudsbeskyttelse i forhold til, hvordan situationen ville være, hvis deres indskudsgarantiordning ikke deltog i EDIS, og alle bidrag blev akkumuleret på nationalt plan.

I denne sammenhæng er der flere løsninger, som kan overvejes. Eksempelvis kan den udelukkede indskudsgarantiordnings bidrag forblive i Indskudsforsikringsfonden, og de indskud, som indehaves på den dato, hvor en indskudsgarantiordning udelukkes, kan fortsætte med at være dækket af EDIS. Dette kan gøres ved at sikre, at indskyderne kan gøre et direkte retligt krav gældende over for EDIS. Alternativt kunne forordningsforslaget fastsætte en metode og procedure, hvorved ressourcer, der er opkrævet fra kreditinstitutter, som er tilsluttet den udelukkede indskudsgarantiordning, vil blive tilbagebetalt til denne indskudsgarantiordning efter dens udelukkelse. I begge scenarier bør der fastsættes et loft for de beløb, som skal tilbagebetales eller være disponible for at imødekomme de direkte krav, for at der er overensstemmelse med udelukkelsesreglens formål. Forordningsforslaget bør give en klar vejledning med hensyn til tilbagebetalingsproceduren, herunder tidsplanen og metoden til beregning af de

⁽¹⁾ Med forbehold af overgangsbestemmelser, som imidlertid udløber, når fasen med fuldstændig forsikring begynder.

beløb, som skal betales tilbage. Denne metode kunne f.eks. tage udgangspunkt i den metode, der anvendes til hjemtagningen af bidrag til indskudsgarantiordninger ifølge forordningsforslaget, såfremt ordningerne med et tæt samarbejde mellem ECB og de kompetente myndigheder i medlemsstater uden for euroområdet inden for rammerne af SSM afsluttes⁽¹⁾. På samme måde bør den relevante myndighed — hvis der ikke vælges metoden med tilbagebetaling — have ret til at kræve ressourcer fra Indskudsforsikringsfonden som bidrag til en afviklingshandling i overensstemmelse med direktiv 2014/59/EU⁽²⁾, når der er truffet en afgørelse om, at et kreditinstitut er nødlidende eller forventeligt nødlidende.

Betragtningerne⁽³⁾ til forordningsforslaget lader formode, at princippet om loyalt samarbejde, jf. artikel 4, stk. 3, TEU, omfatter alle relevante enheder, organer og myndigheder, som er involveret i anvendelsen af forordningsforslaget. Af hensyn til retssikkerheden kan det dog være hensigtsmæssigt udtrykkeligt at anføre i artikel 41i, at dette princip også gælder for Kommissionen og Afviklingsinstansen. Desuden bør forordningsforslaget udformes således, at det fremgår, hvornår betingelserne for dette principps funktion anses for ikke at være overholdt, for at sikre tilstrækkelige proceduremæssige garantier og forudsigelige konsekvenser samt undgå unødige risici for den finansielle stabilitet.

Endelig ville det også være en forbedring, hvis artikel 41i fastsatte en procedure og tidsplan, der skal følges, når der træffes afgørelse om udelukkelse. I denne henseende kan der hentes inspiration i proceduren i henhold til artikel 258 TEUF⁽⁴⁾. Endvidere kan det være nødvendigt at tydeliggøre forholdet mellem den i artikel 41i omhandlede udelukkelsesprocedure og traktatbrudsproceduren i henhold til artikel 258 TEUF. I denne henseende bemærkes det, at udelukkelsen af en indskudsgarantiordning, uden hjemtagning af bidragene fra de institutter, der er tilsluttet denne indskudsgarantiordning, automatisk ville udgøre tilsidesættelse af artikel 10, stk. 2⁽⁵⁾, i direktiv 2014/49/EU fra den pågældende indskudsgarantiordnings side. Dette skyldes, at de bidrag, som kreditinstitutter, der er tilsluttet en bestemt indskudsgarantiordning, betaler inden for EDIS, i henhold til den foreslåede artikel 74c, stk. 4, medregnes i det minimumsmålniveau, som den deltagende indskudsgarantiordning skal nå i henhold til direktiv 2014/49/EU. Desuden er det ikke indskudsgarantiordningerne selv, der skal opfylde bestemte krav i artikel 4, 6, 7 og 10 i direktiv 2014/49/EU, men medlemsstaterne eller andre enheder, f.eks. tilsluttede kreditinstitutter.

2.10. *Inddrivelse af Indskudsforsikringsfondens ressourcer*

Procedurerne for Indskudsforsikringsfondens inddrivelse af de ressourcer, som er ydet en indskudsgarantiordning i tilfælde af en udbetalingshændelse, er hovedsagelig forbundet med fremskridt med inddrivningen i nationale insolvensbehandlinger. Varigheden af insolvensbehandlinger varierer betydeligt medlemsstaterne imellem, og de kan til tider være ret langvarige. Yderligere præciseringer i artikel 41q er tilrådelige for at give Afviklingsinstansen mulighed for at udøve visse rettigheder i forbindelse med nationale insolvensbehandlinger, således at det sikres, at domstolene anerkender Afviklingsinstansens retsstilling. En effektiv udøvelse af disse rettigheder kan også kræve, at Afviklingsinstansen tildeles betydelige ressourcer til udførelsen af denne opgave.

2.11. *Bagstopperordninger*

Forordningsforslaget fastsætter ikke en finanspolitisk neutral offentlig europæisk bagstopper for EDIS, såfremt en eller flere udbetalingsbegivenheder overstiger EDIS' disponible finansielle ressourcer, og ex post-bidrag eller alternativ finansiering ikke kan udnyttes hurtigt nok til at sikre rettidig udbetaling til indskydere eller rettidig inddragelse af EDIS i en afviklingssag. Dette indebærer, at alle betalingsforpligtelser vedrørende indskydere, der overstiger de ressourcer, som EDIS stiller til rådighed, i princippet går tilbage til den relevante indskudsgarantiordning i medfør af artikel 10, stk. 9, i direktiv 2014/49/EU, der kræver, at medlemsstaterne sikrer, at indskudsgarantiordninger råder over tilstrækkelige alternative finansieringsforanstaltninger, således at de kan opnå kortfristet finansiering til at opfylde krav mod disse indskudsgarantiordninger. Derfor afhænger hele systemets effektivitet af nationale bagstopperes pålidelighed.

ECB mener, at en finanspolitisk neutral fælles offentlig bagstopper for EDIS er nødvendig senest fra fasen med fuldstændig forsikring for at sikre et ensartet højt tillidsniveau med hensyn til indskudsbeskyttelsen under alle omstændigheder og for effektivt at svække forbindelsen mellem banker og stat på nationalt plan. Hvis man baserer sig på nationale bagstopper, vil det i sidste ende modarbejde formålet med forordningsforslaget, nemlig at

⁽¹⁾ Jf. artikel 1, stk. 5, i forordningsforslaget, som bl.a. ændrer artikel 4, stk. 3, i forordning (EU) nr. 806/2014.

⁽²⁾ Artikel 109 i direktiv 2014/59/EU.

⁽³⁾ Jf. navnlig betragtning 40 til forordningsforslaget.

⁽⁴⁾ Traktatens artikel 258 fastsætter en procedure, som Kommissionen skal følge, hvis den finder, at en medlemsstat ikke har overholdt en forpligtelse, der påhviler den i henhold til traktaterne: Den skal fremsætte en begrundet udtalelse herom efter at have givet den pågældende stat lejlighed til at fremsætte sine bemærkninger. Retter den pågældende medlemsstat sig ikke efter den fremsatte udtalelse inden for den frist, der er fastsat af Kommissionen, kan Kommissionen indbringe sagen for Den Europæiske Unions Domstol.

⁽⁵⁾ I henhold til artikel 10, stk. 2, i direktiv 2014/49/EU skal en indskudsgarantiordnings disponible finansielle midler senest den 3. juli 2024 svare til et målniveau på mindst 0,8 % af medlemmernes dækkede indskud.

styrke bankunionen ved at mindske forbindelsen mellem banker og stat i de enkelte medlemsstater⁽¹⁾. Oprettelsen af EDIS er en væsentlig styrkelse af bankunionen, da der ydes en betydeligt højere beskyttelse mod store lokale stød, eftersom indskudsgarantiordninger har adgang til EDIS' samlede ressourcer. Uden en fælles bagstopper vil EDIS imidlertid ikke fjerne en faktor, som kunne have en negativ effekt på indskydernes tillid på grund af tvivl om rent nationale bagstopperes troværdighed. En finanspolitisk neutral fælles offentlig bagstopper er således et vigtigt element, der kan bidrage til at sikre EDIS' troværdighed, og som bør indføres i overensstemmelse med den progressive gensidiggørelse, hvad angår indskudsbeskyttelse. En solid fælles bagstopper ville ikke kun berolige indskydere i medlemsstater med en mindre gunstig budgetstilling, men ville også føre til en generelt stærkere EDIS. En sådan bagstopper for Indskudsforsikringsfonden skal overholde princippet om finanspolitisk neutralitet og herved sikre, at alle offentlige midler genvindes fra den finansielle sektor via ex post-bidrag. Anvendelsen af den europæiske stabilitetsmekanisme synes at være en mulighed for at etablere en finanspolitisk neutral fælles offentlig bagstopper.

2.12. *Automatisk adgang for medlemsstater, der bliver deltagere i SSM*

Det fremgår tilsyneladende af betragtning 14 til forordningsforslaget, at alle indskudsgarantiordninger, som er officielt anerkendt i en medlemsstat, der bliver deltager i SSM, automatisk får adgang til EDIS. Selv om der uden tvivl bør være en forpligtelse til at tilslutte sig alle bankunionens søjler samtidigt, bør der indføres overgangsforanstaltninger for at sikre en problemfri indfasning af eventuelle indskudsgarantiordninger, som tiltræder på et senere tidspunkt. Dette vil sikre, at en sådan tiltrædelse ikke medfører urimelige byrder for EDIS' finansieringsordninger. Hvis en medlemsstat eksempelvis tiltræder sidst i coassurancefasen eller i fasen med fuldstændig forsikring, kan det være påkrævet at sørge for en overførsel af midler, der er akkumuleret af indskudsgarantiordningen fra det tidspunkt, hvor forordningsforslaget trådte i kraft (eller en på forhånd fastsat del af disse midler) i tråd med det middelopbygningsforløb, som er fastsat i artikel 41j, fra indskudsgarantiordningerne til EDIS.

2.13. *Udveksling af oplysninger*

Forordningsforslaget anerkender betydningen af en effektiv udveksling af oplysninger mellem de myndigheder, der bidrager til at sikre en velfungerende EDIS, dvs. Afviklingsinstansen, de udpegede myndigheder, herunder ECB, og afviklingsmyndighederne, ved at anbefale indgåelsen af aftalememoranda, hvor dette er nødvendigt⁽²⁾. I betragtning af betydningen heraf og for at undgå potentielle hindringer for en sådan udveksling af oplysninger synes det nødvendigt at ændre artikel 34 i forordning (EU) nr. 806/2014, således at den udtrykkeligt medtager indskudsgarantiordningerne og de udpegede myndigheder blandt de organer og myndigheder, som har ret til at udveksle oplysninger og indgå aftalememoranda i overensstemmelse med denne artikel. Dette kan opnås ved at indsætte en ny bestemmelse i forordningsforslaget.

2.14. *Tekniske bemærkninger og ændringsforslag*

I de dele af forordningsforslaget, hvor ECB anbefaler en ændring, er der i et særskilt teknisk arbejdsdokument anført ændringsforslag sammen med en begrundelse herfor. Det omfatter også ECB's foreslåede ordlyd med henblik på en ændring af direktiv 2014/49/EU. Det tekniske arbejdsdokument findes på engelsk på ECB's websted.

Udfærdiget i Frankfurt am Main, den 20. april 2016.

Mario DRAGHI
Formand for ECB

⁽¹⁾ Jf. betragtning 17 til forordningsforslaget.

⁽²⁾ Jf. betragtning 39 til forordningsforslaget.