

III

(Förberedande akter)

EUROPEISKA CENTRALBANKEN

EUROPEISKA CENTRALBANKENS YTTRANDE

av den 20 april 2016

om ett förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU) nr 806/2014 för att inrätta ett europeiskt insättningsgarantisystem

(CON/2016/26)

(2016/C 252/01)

Inledning och rättslig grund

Den 20 januari 2016 mottog Europeiska centralbanken (ECB) en begäran från Europeiska unionens råd om ett yttrande över ett förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU) nr 806/2014 för att inrätta ett europeiskt insättningsgarantisystem⁽¹⁾ (nedan kallat *förslaget till förordning*). Den 1 februari 2016 mottog ECB en begäran från Europaparlamentet om ett yttrande över förslaget till förordning.

ECB:s behörighet att avge ett yttrande grundas på artiklarna 127.4 och 282.5 i fördraget om Europeiska unionens funktionsätt (EUF-fördraget) eftersom förslaget till förordning innehåller bestämmelser som berör Europeiska centralbankssystemets (ECBS) medverkan till ett smidigt genomförande av politiken för det finansiella systemets stabilitet i enlighet med artikel 127.5 i EUF-fördraget samt ECB:s uppgifter i samband med tillsynen över kreditinstitut i enlighet med artikel 127.6 i EUF-fördraget. I enlighet med artikel 17.5 första meningen i arbetsordningen för Europeiska centralbanken har detta yttrande antagits av ECB-rådet.

1. Allmänna kommentarer

- 1.1 Ett europeiskt insättningsgarantisystem (EDIS) utgör den tredje pelare som krävs för att fullfölja bankunionen efter inrättandet av den gemensamma tillsynsmekanismen (SSM) och den gemensamma resolutionsmekanismen (SRM). Eftersom ansvar och kontroll behöver anpassas utgör upprättandet av ett gemensamt skydds nät för insättare på europeisk nivå det logiska komplementet för att höja ansvaret för banktillsyn och bankresolution till europeisk nivå. I och med att SSM och SRM är fullt verksamma har de nationella myndigheterna till stor del inte längre kontroll över viktiga faktorer som avgör om ett nationellt insättningsgarantisystem måste göra utbetalningar till försäkrade insättare eller bidra till resolutionsfinansiering. Ansvaret för att säkerställa att det finns tillräckliga finansiella medel för att underbygga samtliga insättares förtroende och därigenom värna den finansiella stabiliteten bör läggas på samma nivå och höjas så att det omfattar det europeiska insättningsgarantisystemet. Förslaget till förordning utgör en uppföljning av rekommendationerna i de fem ordförandenas rapport⁽²⁾, där det framfördes krav på att ett europeiskt insättningsgarantisystem skulle införas. Som påpekades i rapporten kan ett banksystem endast vara verkligt enhetligt om förtroendet för banksättningarnas säkerhet är detsamma i samtliga medlemsstater. Ett europeiskt insättningsgarantisystem skulle också vara fördelaktigt med tanke på riskdiversifieringen och ha bättre förutsättningar att klara störningar eftersom riskerna fördelas brett, över ett större antal finansinstitut. Detta skulle därför minska risken för att systemets kapacitet överbelastas av enskilda utbetalningshändelser.
- 1.2 ECB delar helt kommissionens bedömning att ett gemensamt system för insynsskydd utgör bankunionens nödvändiga tredje pelare som behövs för att ytterligare förbättra insättarskyddet och stärka den finansiella stabiliteten för att på så sätt bidra till fördjupningen av den ekonomiska och monetära unionen (EMU)⁽³⁾.

⁽¹⁾ COM(2015) 586 final.

⁽²⁾ De fem ordförandenas rapport av den 22 juni 2015, *Färdigställandet av den ekonomiska och monetära unionen*, finns på kommissionens webbplats www.ec.europa.eu

⁽³⁾ Se ECB-rapporten *Financial Integration in Europe 2016*, de fem ordförandenas rapport av den 22 juni 2015 *Färdigställandet av den ekonomiska och monetära unionen*, finns på kommissionens webbplats www.ec.europa.eu, den Marjolin-föreläsning som hölls av ECB:s ordförande Mario Draghi vid konferensen European Money and Finance Forum (SUERF) som Deutsche Bundesbank anordnade i Frankfurt den 4 februari 2016 samt det tal som hölls av ECB:s ordförande Mario Draghi på ECB:s forum för banktillsyn den 4 november 2015, Frankfurt, som båda finns på ECB:s webbplats www.ecb.europa.eu

- 1.3 ECB välkomnar även att förslaget till förordning omfattar en successiv höjning av de deltagande insättningsgarantisystemens ömsesidiga garanti för att slutligen uppnå ett enhetligt insättningsgarantisystem som minskar kopplingen mellan bankerna och statsmakten.
- 1.4 Sammantaget välkomnar ECB att förslaget till förordning anger en tydlig färd- och tidsplan med klart definierade och begränsade övergångsåtgärder för ett fullt utvecklat europeiskt insättningsgarantisystem. Återförsäkrings- och koassuransfaserna bör därför ses som en övergång till den fullständiga försäkringsfasen, som beräknas starta 2024. Genom detta stegvisa tillvägagångssätt beaktas det också att andra delar av bankunionen och EMU som helhet behöver utvecklas ytterligare. Syftet med detta tillvägagångssätt är också att se till att det finns tillräckligt med tid för att samla upp förhandsbidrag från hela bankunionen innan den fullständiga försäkringsfasen inleds. Likabehandlingen av de kreditinstitut som är knutna till de deltagande insättningsgarantisystemen ska slutligen säkerställas genom att de institutionsspecifika riskerna vägs gentemot alla övriga kreditinstitut i bankunionen när deras respektive bidrag ska fastställas. För att ytterligare stärka det europeiska insättningsgarantisystemets trovärdighet och på ett effektivt sätt bryta kopplingen mellan banker och statsmakten på nationell nivå bör det inrättas en budgetneutral gemensam offentlig säkerhetsmekanism för det europeiska insättningsgarantisystemet senast när den fullständiga försäkringsfasen inleds.
- 1.5 Men för att uppnå en välfungerande bankunion krävs det fler åtgärder än att bara upprätta det europeiska insättningsgarantisystemet. I kommissionens meddelande *Towards the completion of the Banking Union* ⁽¹⁾ fastställs ett antal åtgärder som syftar till att ytterligare minska riskerna i banksektorn och skapa lika villkor. I detta sammanhang framhåller ECB att en nödvändig förutsättning för det europeiska insättningsgarantisystemet är att Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/49/EU ⁽²⁾ genomförs fullständigt och i tid och uppmanar därför de berörda medlemsstaterna att fullgöra denna skyldighet så snart som möjligt ⁽³⁾. ECB välkomnar och stöder till fullo alla övriga riskreducerande åtgärder i kommissionens meddelande. Man behöver komma vidare med dessa övriga åtgärder parallellt med att det europeiska insättningsgarantisystemet upprättas, inte bara för att säkerställa lika villkor utan också för att främja den finansiella integrationen. En lösning där övergången från en fas av det europeiska insättningsgarantisystemet till nästa kopplas till de framsteg som gjorts i fråga om riskreducering kan emellertid leda till förseningar. Väljer man att stödja en sådan villkorlig infasning av det europeiska insättningsgarantisystemet, måste eventuella milstolpar för riskreduceringen vara noggrant definierade i förväg, objektivt verifierbara, realistiskt genomförbara och rättsligt kopplade till övergångarna mellan faserna i förslaget om det europeiska insättningsgarantisystemet. För att säkerställa att det europeiska insättningsgarantisystemet inte senareläggs på obestämd tid bör förteckningen över milstolpar omfatta de allra viktigaste komponenterna som behövs för att ytterligare stärka bankunionen. Denna förteckning bör i första hand begränsas till frågor som har en tydlig nära koppling till det europeiska insättningsgarantisystemet och bör inte avse pågående diskussioner med oklar tidsplan.
- 1.6 Slutligen anser ECB att det kan vara motiverat med en konsekvensbedömning av förslagens viktigaste delar sett till hur förslaget till förordning samverkar med unionslagstiftningen, särskilt direktiv 2014/49/EU och Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/59/EU ⁽⁴⁾ samt den funktion som den gemensamma resolutionsnämnden (nedan kallad *nämnden*) ska spela jämfört med de beslutande organ som i nuläget ansvarar för de nationella insättningsgarantisystemen.

2. Specifika kommentarer

2.1 Syfte med förslaget till förordning

ECB välkomnar att förslaget till förordning syftar till att vara förenligt med direktiv 2014/49/EU genom att komplettera direktivets principer och regler ⁽⁵⁾. Enligt direktiv 2014/49/EU är insättningsgarantisystemens huvuduppgift "att skydda insättaren från följderna av att ett kreditinstitut hamnar i insolvens" ⁽⁶⁾. Förslaget till förordning reglerar förhållandet mellan det europeiska insättningsgarantisystemet, insättningsgarantifonden och insättningsgarantisystemen, där de nationella systemen ska fortsätta att ha det fulla ansvaret för kompensationen till insättare. Mot denna bakgrund anser ECB att det i förslaget till förordning uttryckligen måste klargöras att syftet med det europeiska insättningsgarantisystemet även är att säkerställa högsta möjliga insätterskydd i bankunionens medlemsstater.

⁽¹⁾ COM(2015) 587 final.

⁽²⁾ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/49/EU av den 16 april 2014 om insättningsgarantisystem (EUT L 173, 12.6.2014, s. 149).

⁽³⁾ De medlemsstater i euroområdet som ännu inte hade genomfört övergången förväntades ha slutfört denna uppgift senast i slutet av det första kvartalet 2016.

⁽⁴⁾ 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).

⁽⁵⁾ Se skäl 15 i förslaget till förordning.

⁽⁶⁾ Se skäl 14 i direktiv 2014/49/EU.

2.2 Det europeiska insättningsgarantisystemets tillämpningsområde

ECB välkomnar även att förslaget till förordning ska tillämpas på samtliga insättningsgarantisystem som är officiellt erkända i de medlemsstater som deltar i bankunionen enligt direktiv 2014/49/EU⁽¹⁾, dvs. obligatoriska insättningsgarantisystem, avtalsmässiga insättningsgarantisystem och institutionella skyddssystem liksom samtliga kreditinstitut som är knutna till sådana system. Alla kreditinstitut som har tillgång till det europeiska insättningsgarantisystemets resurser måste emellertid omfattas av reglering och tillsyn enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 575/2013⁽²⁾ och Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/36/EU⁽³⁾. Detta står i överensstämmelse med de fem ordförandenas rapport som rekommenderar att tillämpningsområdet för det europeiska insättningsgarantisystemet bör sammanfalla med den gemensamma tillsynsmekanismens tillämpningsområde och att de riskbaserade avgifterna bör betalas av de deltagande bankerna i medlemsstaterna. Ett övergripande, enhetligt insättningsgarantisystem är i själva verket enda sättet att uppnå samma grad av förtroende hos insättarna i bankunionen och på så sätt förhindra marknadsfragmentering och snedvridning av konkurrensen.

2.3 Det europeiska insättningsgarantisystemets styrning

ECB välkomnar att det europeiska insättningsgarantisystemet kommer att förvaltas av nämnden. Det är viktigt att det europeiska insättningsgarantisystemet förvaltas av ett oberoende EU-organ som skyddas mot politisk påverkan och säkerställer att samtliga insättningsgarantisystem får tillgång till insättningsgarantifonden på lika villkor. Genom att samtidigt förvalta resolutionsfonden och insättningsgarantifonden bör nämnden räkna med att kunna utnyttja synergieffekter, bland annat genom att använda sig av den expertis den har byggt upp i samband med att den utför sina resolutionsuppgifter vid förvaltningen av den gemensamma resolutionsfonden (SRF). Effektivitetsvinster kan uppnås eftersom de båda fondernas förvaltning och investeringar kräver liknande kunskap och expertis. Men om dessa nya uppgifter ska kunna utföras på ett effektivt sätt kan det behöva anslås ytterligare resurser till nämnden (se punkt 2.9). Medlen till såväl den gemensamma resolutionsfonden som insättningsgarantifonden bör vara tydligt örönmärkta för sina respektive ändamål, just för att motverka risken att medel som är avsedda för insättningskydd blandas samman och eventuellt "förbrukas" till resolutionsändamål.

ECB välkomnar de föreslagna arrangemangen som innebär att ECB har rätt att utse en ständig representant som får delta i mötena under samtliga nämndens sessioner, däribland det europeiska insättningsgarantisystemets plenarsession och den gemensamma plenarsessionen.

Slutligen välkomnar ECB att endast nationella resolutionsmyndigheter eller utsedda myndigheter är medlemmar av det europeiska insättningsgarantisystemets beslutande organ. Privata enheter som förvaltar ett nationellt insättningsgarantisystem skulle inte vara direkt involverade i det europeiska insättningsgarantisystemets plenarsessioner. ECB välkomnar denna begränsning och påpekar att, i enlighet med definitionen i artikel 2.1 punkt 18 i direktiv 2014/49/EU, endast (statliga) utsedda myndigheter får delta i resolutionskollegier. I en del medlemsstater ägs de privata enheter som administrerar insättningsgarantisystemen av bankföreningar och med tanke på affärshemligheter kan det därför vara problematiskt att ge dem tillgång till konfidentiell information om banker som samtidigt är deras konkurrenter.

2.4 Minimera kostnaderna för likvidation och kontroll över användningen av det europeiska insättningsgarantisystemet

När det gäller resolutionsförfarandet anges det uttryckligen i direktiv 2014/59/EU att resolutionsmyndigheterna bör sträva efter att minimera resolutionskostnader och undvika värdeförstörelse, men även likvidationsansvariga myndigheter bör ha som allmänt mål att minimera likvidationskostnaderna för att därigenom säkerställa att förluster för garanterade insättningar och följaktligen även för insättningsgarantisystemen minimeras. För att uppnå detta mål bör de likvidationsansvariga myndigheterna tillåtas att lyfta ut garanterade insättningar tillsammans med vissa av det fallerande kreditinstitutets övriga tillgångar och överföra dem till en privat köpare. För ett insättningsgarantisystem kan det i många fall vara mindre kostsamt med en transaktion som baseras på ett sådant köp och

⁽¹⁾ Se artikel 1.3 i förslaget till förordning om ändring av artikel 2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 806/2014 av den 15 juli 2014 om en gemensam resolutionsmekanism och en gemensam resolutionsfond och om ändring av förordning (EU) nr 1093/2010 (EUT L 225, 30.7.2014, s. 1), se även artikel 1.2 a, b och c och artikel 2.1 i direktiv 2014/49/EU.

⁽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).

denna typ av antagande än att bara betala ut de garanterade insättningarna vid en konkurs. I förslaget till förordning måste det också klargöras om det europeiska insättningsgarantisystemets ekonomiska medel får användas till att genomföra de alternativa åtgärder som föreskrivs enligt artikel 11.6 i direktiv 2014/49/EU. Hur likvidationsförfarandet genomförs är avgörande för skyddet av insättningsgarantisystemens – och därmed också det europeiska insättningsgarantisystemets – medel och det är därför viktigt att nämnden har möjlighet att utöva viss kontroll över det nationella likvidationsförfarandet. På samma sätt som i förordning (EU) nr 806/2014, där det fastställs att nämnden ska ta över resolutionsförfarandet från nationella resolutionsmyndigheter i de fall då den gemensamma resolutionsfondens medel används, bör nämnden kunna ta del i beslutsfattandet om likvidationsförfarandet i de fall då det är sannolikt att det europeiska insättningsgarantisystemets medel kommer att behövas. Detta skulle säkerställa att kontrollen över likvidationsförfarandet är direkt anpassat till det ansvar som uppstår genom insättningskyddet.

2.5 Riskbaserade avgifter

ECB stöder i hög grad att det genom förslaget till förordning införs en enda metod för hela bankunionen för att beräkna riskbaserade avgifter från och med koassuransperioden och att nämnden utses till att fastställa varje kreditinstituts avgiftsnivå i förhållande till alla övriga kreditinstitut. Detta är avgörande för att säkerställa att avgifterna fördelas rättvist och att det europeiska insättningsgarantisystemet har en stabil finansiering. Risknivån fastställs i enlighet med en metod baserad på de kriterier⁽¹⁾ som framgår av förslagets artikel 74c. Detta kommer att genom att de institutionsspecifika riskerna vägs gentemot alla övriga kreditinstitut i bankunionen. Genom att jämföra risker inom bankunionen och justera deras respektive viktning på detta sätt uppstår rätt incitament för företagens beslutsfattande samtidigt som man undviker moral hazard-problem. Detta är viktigt för att bemöta den oro som finns om att vissa sektorer av bankverksamheten skulle kunna "subventionera" andra sektorer.

En viktig faktor som måste diskuteras är huruvida det riskbaserade tillvägagångssättet för att fastställa bidragsnivåerna även bör beakta sannolikheten för att insättningsgarantin för ett kreditinstitut måste aktiveras, och särskilt sannolikheten för att institutet omfattas av ett likvidationsförfarande i stället för ett resolutionsförfarande.

Av rättssäkerhetsskäl bör förslaget till förordning fastställa hur bidragen, som i vissa medlemsstater överstiger miniminivån 0,8 procent av de garanterade insättningarna, ska användas.

2.6 ECB:s roll vid fastställandet det totala beloppet för förhandsbidrag avseende varje deltagande insättningsgarantisystem

ECB välkomnar att förslaget till förordning anger att nämnden varje år under återförsäkrings- och koassuransperioden kommer att samråda med ECB och den nationella behöriga myndigheten innan den kan begära från varje deltagande insättningsgarantisystem fastställer det totala beloppet för förhandsbidrag som den kan begära från de kreditinstitut som är knutna till respektive insättningsgarantisystem. Sådana regelbundna samråd speglar den expertis som tillsynsmyndigheterna har för att bedöma risknivån hos institut och gör det möjligt för ECB och de nationella behöriga myndigheterna att säkerställa att förfarandet för att beräkna och samla in bidragen inte underminerar de bidragande kreditinstitutens sunda ekonomiska ställning.

2.7 Användning av resurser

ECB välkomnar att förslaget till förordning kräver en användning av resurser, inte bara för utbetalningar, utan även om resolution sker under något av de tre stegen av det europeiska insättningsgarantisystemet. Detta är viktigt för att underlätta resolution, vilket för många banker som fallerar eller sannolikt kommer att falla är i det allmänna intresset och är fördelaktigare än insolvens. Detta är också i linje med direktiv 2014/49/EU och förordning (EU) nr 806/2014 som stadgar att insättningsgarantisystem ansvarar upp till de garanterade insättningarna, förutsatt att insättare har fortsatt tillgång till sina insättningar och att deltagandet i finansieringsarrangemangen för resolution inte överskrider de förluster som insättningsgarantisystemen skulle drabbats av i fall av insolvens.

Förslaget till förordning bör dock uttryckligen ange huruvida belopp över 100 000 euro, som tillfälligt skyddas från 3 till 12 månader enligt lagstiftningen i den berörda medlemsstaten enligt artikel 6 i direktiv 2014/49/EU, ska omfattas av det europeiska insättningsgarantisystemet.

⁽¹⁾ Dessa är a) nivån på institutets förlustabsorberingskapacitet, b) institutets förmåga att uppfylla sina skyldigheter på lång och kort sikt, c) stabiliteten och mångfalden i institutens finansieringskällor och deras obelastade höglivida tillgångar, d) kvaliteten på institutets tillgångar, e) institutets affärsmodell och förvaltning samt f) graden av belastning i institutets tillgångar.

2.8 *Det europeiska insättningsgarantisystemets skyldighet gentemot insättningsgarantisystem i både i fasen med delvis och fullständig försäkring*

Inrättandet av ett europeiskt insättningsgarantisystem ger insättningsgarantisystemen tillgång till ytterligare ekonomiska resurser i form av återförsäkrings- och koassurans, och dessa resurser kommer att byggas upp stegvis i insättningsgarantifonden. Senast 2024 ska alla bidrag från kreditinstitut som är knutna till insättningsgarantisystem direkt tillföras insättningsgarantifonden i det europeiska insättningsgarantisystemet. Enligt direktiv 2014/49/EU ska dock de nationella systemen, snarare än det europeiska insättningsgarantisystemet eller insättningsgarantifonden, fortsätta att ha det fulla ansvaret för kompensationen till insättare. Förslaget till förordning bör därför klart ange att det europeiska insättningsgarantisystemet eller insättningsgarantifonden, i den fullständiga försäkringsfasen, har en skyldighet att uppfylla alla resursbehov avseende insättares krav efter att ha informerats om en händelse av ett nationellt insättningsgarantisystem i enlighet med artikel 41h.2. Enligt ECB:s tolkning är det en sådan skyldighet för det europeiska insättningsgarantisystemet som avses i artikel 41h.1 med orden "ska det deltagande insättningsgarantisystemet vara försäkrat fullt ut av det europeiska insättningsgarantisystemet". En tydlig rättslig skyldighet kräver ett förtydligande i artikel 41m.2 för att säkerställa en procentuell utbetalning i händelse av flera simultana utbetalningshändelser endast avser omedelbart tillgängliga finansiella medel, dvs. att det europeiska insättningsgarantisystemet inte fullgjort sina skyldigheter gentemot insättningsgarantisystemen att fullt ut täcka alla deras kostnader, förrän efter insamling av efterhandsbidrag och/eller användning av alternativ finansiering. Samma rättsliga skyldighet, fast begränsad till den specifika delen som är samförsäkrad, måste även gälla för de skyldigheter som det europeiska insättningsgarantisystemet har gentemot insättningsgarantisystemen under samförsäkringsperioden. Detta bekräftar även behovet av en budgetneutral offentlig säkerhetsmekanism för det europeiska insättningsgarantisystemet. Slutligen bör tidsfristen för nämnden att besluta om de finansiella medel som finns tillgängliga enligt artikel 41m.2 reduceras, eftersom insättningsgarantisystemen förväntas ersätta insättarna inom sju arbetsdagar⁽¹⁾.

2.9 *Diskvalificering från täckning genom det europeiska insättningsgarantisystemet*

Genom artikel 41i inrättas ett förfarande för att diskvalificera ett insättningsgarantisystem från det europeiska insättningsgarantisystemets täckning. I detta förfarande kan kommissionen, på eget initiativ eller på begäran av nämnden eller en deltagande medlemsstat, besluta att: a) ett insättningsgarantisystem har underlåtit att fullgöra sina skyldigheter enligt förslaget till förordning eller artiklarna 4, 6, 7 eller 10 i direktiv 2014/49/EU, eller b) ett insättningsgarantisystem, den behöriga administrativa myndigheten i den mening som avses i artikel 3 i direktiv 2014/49/EU eller varje annan behörig myndighet i medlemsstaten har, i förhållande till en särskild begäran om täckning genom det europeiska insättningsgarantisystemet, agerat på ett sätt som strider mot den princip om lojalt samarbete som fastställs i artikel 4.3 i EUF-fördraget.

ECB uppskattar att förslaget till förordning innehåller bestämmelser som avser att säkerställa att alla insättningsgarantisystem uppfyller sina respektive skyldigheter under det nya regelverket i linje med det nationella genomförandet av direktiv 2014/49/EU. Det är viktigt att undvika moral hazard-problem. Med tanke på de stora konsekvenser som denna sanktion potentiellt kan få för insättarna, bör ett nationellt insättningsgarantisystem endast kunna diskvalificeras om detta står i förhållande till det åsidosättande som skett, och endast tillämpas efter det att det berörda insättningsgarantisystemet vägrat att godta tillfälliga åtgärder inom fördefinierade tidsfrister inom ramen för de förfaranden som ska inrättas enligt förslaget till förordning. För att öka rättssäkerheten bör sådana överträdelser som leder till diskvalificering preciseras. Andra former av sanktioner, bl.a. böter, bör övervägas för mindre åsidosättanden. Om beslut fattas om diskvalificering måste det finnas en tydlig mekanism på plats som garanterar att det övergripande målet, ett adekvat skydd för alla garanterade insättningar, upprätthålls. Detta är särskilt viktigt under den fullständiga försäkringsfasen, när alla bidrag från deltagande kreditinstitut direkt förs till det europeiska insättningsgarantisystemet, för att säkerställa att insättarna inte får sämre insättningskydd jämfört med en situation där deras insättningsgarantisystem inte ingår i det europeiska insättningsgarantisystemet och alla bidrag samlas på nationell nivå.

I detta sammanhang kan man tänka sig flera lösningar. Exempelvis kunde bidragen från det diskvalificerade insättningsgarantisystemet behållas i insättningsgarantifonden, och de insättningar som innehades den dag då insättningsgarantisystemet diskvalificeras skulle även fortsättningsvis omfattas av det europeiska insättningsgarantisystemet gentemot vilket insättarna skulle ha en direkt fordran. Alternativt skulle förslaget till förordning kunna innehålla regler enligt vilka resurser som insamlats från kreditinstitut som är anknutna till det diskvalificerade insättningsgarantisystemet återbetalas till det insättningsgarantisystemet när det diskvalificeras. Oavsett scenario bör de belopp som återbetalas för att täcka direkta krav begränsas så att man uppnår konsekvens med målsättningen med diskvalificeringsbestämmelsen. Förslaget till förordning bör innehålla tydliga regler avseende återbetalningar, inklusive tidsfrister och en metod för att beräkna de belopp som ska återbetalas. Denna metod

⁽¹⁾ Med beaktande av övergångsbestämmelser som dock upphör att gälla när den fullständiga försäkringsfasen inleds.

skulle t.ex. kunna bygga på metoden för att återbetala belopp till insättningsgarantisystem enligt förslaget till förordning i sådana fall då ett nära samarbete avslutas mellan ECB och de behöriga myndigheterna i en medlemsstat utanför euroområdet inom ramen för den gemensamma tillsynsmekanismen⁽¹⁾. På samma sätt borde den relevanta myndigheten – om återbetalningsmöjligheten inte utnyttjas – ha rätt att erhålla medel från insättningsgarantifonden för att bidra till en resolutionsåtgärd, i enlighet med direktiv 2014/59/EU⁽²⁾, när man fastställt att ett kreditinstitut fallerar eller sannolikt kommer att falla.

Skälen⁽³⁾ i förslaget till förordning implicerar att principen om lojalt samarbete som fastställs i artikel 4.3 i fördraget om Europeiska unionen gäller för alla de enheter, organ och myndigheter som berörs av tillämpningen av förslaget till förordning. Av rättssäkerhetsskäl kan det dock vara lämpligt att i artikel 41i uttryckligen nämna att denna princip även gäller för kommissionen och nämnden. Av förslaget till förordning bör det också framgå när det kan anses att denna princip frångåtts så att man kan säkerställa lämpliga förfarandetekniska spärrar, förut-sägbarhet av konsekvenser samt undvika onödiga risker för den finansiella stabiliteten.

Slutligen skulle det vara önskvärt att artikel 41i innehöll regler för ett förfarande och tidsfrister som ska beaktas om ett beslut om diskvalificering fattas. För detta ändamål skulle man kunna utgå från förfarandet enligt artikel 258 FEUF⁽⁴⁾. Därutöver kan det vara nödvändigt att förtydliga förhållandet mellan förfarandet för diskvalificering enligt artikel 41i och ett förfarande om åsidosättande enligt artikel 258 FEUF. I detta sammanhang kan det påpekas att en diskvalificering av ett insättningsgarantisystem utan återbetalning av bidrag som gjorts av de institut som är knutna till detta insättningsgarantisystem automatiskt skulle innebära ett brott mot artikel 10.2⁽⁵⁾ i direktiv 2014/49/EU genom det berörda insättningsgarantisystemet. Detta pga. att den föreslagna artikeln 74 c.4 stadgar att de bidrag som kreditinstitut knutna till ett visst insättningsgarantisystem inbetalar till det europeiska insättningsgarantisystemet ska medräknas för den minsta målnivå som det deltagande insättningsgarantisystemet ska uppnå i enlighet med direktiv 2014/49/EU. Dessutom är det inte insättningsgarantisystemen själva som är skyldiga att uppfylla kraven enligt artiklarna 4, 6, 7 och 10 i direktiv 2014/49/EU utan medlemsstaterna eller andra enheter, t.ex. anslutna kreditinstitut.

2.10 Återbetalningar till insättningsgarantifonden

Förfarandena för insättningsgarantifonden för att återkräva resurser som tillhandahållits ett insättningsgarantisystem för en utbetalningshändelse beror främst på de regler som styr de nationella insolvensförfarandena. Längden på sådana insolvensförfaranden varierar kraftigt mellan medlemsstaterna och kan i vissa fall vara mycket tidskrävande. Man bör därför förtydliga artikel 41q så att nämnden kan utöva vissa rättigheter avseende nationella insolvensförfaranden och man säkerställer att nämndens rättsliga ställning erkänns av domstolarna. För att kunna utöva sådana rättigheter på ett effektivt sätt kan nämnden även behöva avsevärda ekonomiska resurser.

2.11 Säkerhetsmekanismer

Förslaget till förordning innehåller inte någon bestämmelse om en budgetneutral offentlig säkerhetsmekanism för det europeiska insättningsgarantisystemet om flera simultana utbetalningshändelser skulle inträffa som överstiger det europeiska insättningsgarantisystemets ekonomiska resurser, och efterhandsbidrag eller alternativ finansiering inte kan erhållas tillräckligt snabbt för att säkerställa utbetalningar till insättare inom tidsfristerna eller att det europeiska insättningsgarantisystemet kan delta i ett resolutionsförfarande. Detta innebär att varje betalningsskyldighet gentemot insättare som går utöver de resurser som det europeiska insättningsgarantisystemet tillhandahåller i princip faller tillbaka på det nationella insättningsgarantisystemet i enlighet med artikel 10.9 i direktiv 2014/49/EU, enligt vilken medlemsstaterna ska se till att insättningsgarantisystemen förfogar över lämplig alternativ finansiering för att med kort varsel kunna erhålla finansiering för att kunna tillgodose de fordringar som ställs på dessa insättningsgarantisystem. Därför bygger hela systemet i slutänden på hur trovärdiga de nationella säkerhetsmekanismerna är.

ECB anser att det behövs en budgetneutral offentlig säkerhetsmekanism för det europeiska insättningsgarantisystemet senast när den fullständiga försäkringsfasen startar för att säkerställa en kontinuerlig hög tilltro till insättningskyddet samt för att bryta kopplingen mellan banker och staten på nationell nivå. Om man baserar systemet på nationella säkerhetsmekanismer undergräver man i slutänden målet med förslaget till förordning,

⁽¹⁾ Se artikel 1.5 i förslaget till förordning som bl.a. ändrar artikel 4.3 i förordning (EU) nr 806/2014.

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

⁽³⁾ Se särskilt skäl 40 i förslaget till förordning.

⁽⁴⁾ I artikel 258 i fördraget inrättas ett förfarande som kommissionen ska följa om den anser att en medlemsstat har underlåtit att uppfylla en skyldighet enligt fördragen – kommissionen måste avge ett motiverat yttrande i ärendet efter att ha givit den berörda staten tillfälle att inkomma med sina synpunkter. Om den berörda staten inte rättar sig efter yttrandet inom den tid som angivits av kommissionen, får denna föra ärendet vidare till Europeiska unionens domstol.

⁽⁵⁾ Enligt artikel 10.2 i direktiv 2014/49/EU ska de tillgängliga finansiella medlen i ett insättningsgarantisystem senast den 3 juli 2024 åtminstone nå upp till en målnivå på 0,8 % av beloppet på dess deltagares garanterade insättningar.

nämligen att stärka bankunionen och minska kopplingarna mellan banker och staten i enskilda medlemsstater⁽¹⁾. Genom inrättandet av det europeiska insättningsgarantisystemet stärks bankunionen avsevärt eftersom systemet ger ett betydligt bättre skydd mot stora lokala chocker när de nationella insättningsgarantisystemen får tillgång till de samlade resurserna i det europeiska insättningsgarantisystemet. Så länge en gemensam säkerhetsmekanism saknas kommer det europeiska insättningsgarantisystemet dock inte att eliminera en faktor som kan få negativa följder för hur insättarna bedömer de helt nationella säkerhetsmekanismernas trovärdighet. Därför är en budgetneutral offentlig säkerhetsmekanism en viktig komponent för att säkerställa det europeiska insättningsgarantisystemets trovärdighet, och denna bör fasas in enligt den gradvisa ömsesidigheten för insättningskyddet. En stabil gemensam säkerhetsmekanism skulle dels öka insättarnas förtroende i medlemsstater med svagare statsfinanser och dels stärka hela det europeiska insättningsgarantisystemet. En sådan säkerhetsmekanism för insättningsgarantifonden måste vara budgetneutral och säkerställa att offentliga medel kan återkrävas från finanssektorn via efterhandsbidrag. Genom att använda Europeiska stabilitetsmekanismen borde det vara möjligt att inrätta en budgetneutral offentlig säkerhetsmekanism.

2.12 Automatisk tillgång för medlemsstater som ansluter sig till den gemensamma tillsynsmekanismen

Skäl 14 i förslaget till förordning tycks föreslå att alla insättningsgarantisystem som är officiellt erkända i en medlemsstat som ansluter sig till den gemensamma tillsynsmekanismen automatiskt ska få tillgång till det europeiska insättningsgarantisystemet. Även om det definitivt bör finansieras en skyldighet att ansluta sig till bankunionens alla delar samtidigt, bör övergångsbestämmelser antas för att säkerställa en smidig infasning av sådana insättningsgarantisystem som ansluter sig senare. På så sätt kan man säkerställa att system som ansluter sig senare inte medför orimliga belastningar för finansieringen av det europeiska insättningsgarantisystemet. Om t.ex. en medlemsstat ansluter sig under en senare fas av samförsäkring eller fullständig försäkring kan det vara nödvändigt att genomföra en överföring av medel som ackumulerats av det insättningsgarantisystemet från den tidpunkt så förslaget till förordning trädde i kraft (eller en förutbestämd andel av sådana medel) i linje med den finansieringsbana som framgår av artikel 41j från det nationella insättningsgarantisystemet till det europeiska insättningsgarantisystemet.

2.13 Informationsutbyte

Förslaget till förordning understryker vikten av ett effektivt informationsutbyte mellan de myndigheter som medverkar till en smidig funktion av det europeiska insättningsgarantisystemet, dvs. nämnden, de utsedda myndigheterna och de behöriga myndigheterna, inbegripet ECB, och resolutionsmyndigheterna som vid behov bör ingå ett samförståndsavtal⁽²⁾. Med tanke på hur viktigt detta är, och för att undvika att hinder uppstår för ett sådant informationsutbyte, bör artikel 34 i förordning (EU) nr 806/2014 ändras så att denna uttryckligen inkluderar insättningsgarantisystem och utsedda myndigheter bland de organ och myndigheter som får byta ut information och sluta samförståndsavtal i enlighet med den artikeln. Detta kan uppnås genom att lägga till en ny bestämmelse i förslaget till förordning.

2.14 Tekniska synpunkter och förslag

I de fall där ECB rekommenderar att förslaget till förordning ska ändras anges de specifika förslagen i ett separat tekniskt arbetsdokument som åtföljs av en förklaring. Detta omfattar även ECB:s förslag till ändringar av direktiv 2014/49/EU. Det tekniska arbetsdokumentet finns på engelska på ECB:s webbplats.

Utfärdat i Frankfurt am Main den 20 april 2016.

Mario DRAGHI

ECB:s ordförande

⁽¹⁾ Se skäl 17 i förslaget till förordning.

⁽²⁾ Se skäl 39 i förslaget till förordning.