



Europeiska
unionens råd

Bryssel den 14 juni 2016
(OR. en)

10036/16

LIMITE

EF 175
ECOFIN 573
CODEC 856

Interinstitutionellt ärende:
2015/0270 (COD)

RAPPORT

från: Ordförandeskapet

till: Delegationerna

Ärende: – Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU) nr 806/2014 för att inrätta ett europeiskt insättningsgarantisystem (första behandlingen)
– Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska centralbanken, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén *Mot ett fullbordande av bankunionen*
= Lägesrapport

I. INLEDNING

1. Kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU) nr 806/2014 för att inrätta ett europeiskt insättningsgarantisystem översändes till rådet den 24 november 2015¹. Samtidigt offentliggjorde kommissionen meddelandet *Mot ett fullbordande av bankunionen*². Detta paket lades fram vid Ekofinrådets möte den 8 december 2015.

¹ Dok. 14649/15.

² Dok. 14650/15.

2. Med tanke på vikten av och komplexiteten hos de ämnen som tas upp i såväl förslaget som meddelandet samt det faktum att de frågor som tas upp är nära förbundna med varandra enades medlemsstaterna om att rådets arbete måste organiseras och samordnas på lämplig nivå. Coreper beslutade därför den 13 januari 2016 att inom rådet inrätta en ad hoc-grupp för förstärkning av bankunionen (nedan kallad *ad hoc-gruppen*).³
3. Under det nederländska ordförandeskapet sammanträdde ad hoc-gruppen nio gånger (den 20 januari, den 1 och 16 februari, den 1 och 16 mars, den 5 och 29 april, den 10 maj samt den 1 juni 2016) och alternerade mellan att granska förslaget om ett europeiskt insättningsgarantisystem och diskutera riskminskande åtgärder utifrån kommissionens meddelande.
4. Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Europeiska centralbanken avgav sina yttranden om förslaget om ett europeiskt insättningsgarantisystem den 17 mars 2016⁴ respektive den 20 april 2016⁵.
5. Föreliggande lägesrapport har utarbetats under ordförandeskapets överinseende på grundval av de ståndpunkter som delegationerna har gett uttryck för vid ovannämnda möten och som svar på flera uppmaningar att lämna skriftliga synpunkter. Lägesrapporten kan inte anses bindande för delegationerna, utan den innehåller ordförandeskapets utvärdering efter bästa förmåga av diskussionernas huvudsakliga resultat för att på så sätt ge en viss vägledning inför det framtida arbetet.
6. Lägesrapporten är uppdelad i två delar, varvid del II innehåller generella överväganden och specifika frågor som rör förslaget om ett europeiskt insättningsgarantisystem och del III avser diskussionerna om åtgärder för förstärkning av bankunionen.

³ Dok. 5006/16.

⁴ Dok. 7332/16.

⁵ Dok. 8186/16.

II. FÖRSLAGET OM ETT EUROPEISKT INSÄTTNINGSGARANTISYSTEM

1. GENERELLA ÖVERVÄGANDEN

7. Ett betydande antal medlemsstater anser att genomförandet av bankunionens tredje pelare bör prioriteras och har välkomnat förslaget. Vissa av dem har angett att bestämmelsernas innehåll och tiden för ikraftträdandet bör vara ännu ambitiösare och har särskilt efterlyst en snabbare process för större ömsesidighet. Vissa medlemsstater har emellertid kommit med starka invändningar mot förslaget och valet av tidpunkt och har ifrågasatt huruvida förslaget är nödvändigt och lämpligt. Vissa medlemsstater har även angett att de därför inte har varit i stånd att diskutera några detaljer i förslaget. Andra delegationer, vilka har varit allmänt positiva till förslaget, har framfört vissa farhågor.
8. Förutom ett antal specifika frågor har följande grundläggande huvudfrågor tagits upp under diskussionerna om förslaget:
- Kopplingen mellan ytterligare framsteg i fråga om riskdelning (inbegripet det europeiska insättningsgarantisystemet och inrättandet av en gemensam säkerhetsmekanism för den gemensamma resolutionsfonden) och ett antal åtgärder som syftar till att minska riskerna inom banksektorn, vilka tas upp mer i detalj i del III av föreliggande rapport.
 - Avsaknaden av en särskild konsekvensbedömning. Ett flertal medlemsstater ansåg att det var nödvändigt med en sådan bedömning för att man ska kunna diskutera huruvida ett europeiskt insättningsgarantisystem är nödvändigt och lämpligt samt hur ett sådant system kan vara uppbyggt.
 - Den rättsliga grundens lämplighet.

1.1. Avsaknaden av en särskildkonsekvensbedömning

9. De flesta medlemsstaterna har ogillat avsaknaden av en särskild konsekvensbedömning för förslaget om ett europeiskt insättningsgarantisystem. Kommissionens avdelningar har framhållit att en fullständig konsekvensbedömning, som bl.a. omfattar obligatorisk utlåning, lämnades år 2010 i samband med direktiv 2014/49/EU om insättningsgarantisystem. ⁶De har dessutom gjort en informell analys av förslagets ekonomiska fördelar, den logiska grunden för det europeiska insättningsgarantisystemets olika faser, fördelarna i förhållandet till helt och hållet nationella insättningsgarantisystem samt kostnaderna och fördelarna i samband med obligatorisk utlåning.
10. Enligt kommissionens analys skulle ett system med obligatorisk utlåning medföra betydande organisatoriska problem för nätverket med insättningsgarantisystem på grund av avsaknaden av ett centralt organ, vilket torde innebära att det krävs ett centralt organ för att säkerställa ett välfungerande system. Kommissionen bedömde vidare – med användning av uppgifter om försäkrade banksättningar i medlemsstaterna – hur utbetalningskapaciteten skulle ändras genom en övergång från det nuvarande systemet till det europeiska insättningsgarantisystemet. Kommissionen hävdade att poolandet av förhandsbidrag i en gemensam fond skulle leda till att denna kan absorbera större chocker än något av de nationella insättningsgarantisystemen. Det europeiska insättningsgarantisystemet skulle därför leda till bättre insättningsgarantier för banker och således öka insättarnas förtroende i alla deltagande medlemstater utan att ändra bankernas totala finansieringsnivå och kostnader. Analysen av de olika faserna har emellertid visat att det för vissa länder under en viss tid under infasningen ibland kunde ha varit fördelaktigare att behålla ett helt och hållet nationellt insättningsgarantisystem. Vidare framgår det av analysen att de flesta fördelarna finns att hämta i faserna med koassurans och full försäkring. Fasen med återförsäkring innebär inga direkta ekonomiska fördelar.

⁶ Dok. SEC(2010) 834 final.

11. Ett flertal medlemsstater har uppskattat denna information och varit positiva till det faktum att kommissionen har för avsikt att arbeta med riktade, aktuella bedömningar inom ramen för de kommande diskussionerna om särskilda bestämmelser. Flera andra delegationerna har emellertid framfört allvarliga farhågor när det gäller tillvägagångssättet, inbegripet grundläggande antaganden, samt de slutsatser som man hittills kommit fram till. Dessa medlemsstater har efterlyst så mycket förhandskunskap som möjligt om förslagets övergripande konsekvenser (inbegripet eventuella negativa effekter), även i jämförelse med möjliga alternativ till det europeiska insättningsgarantisystemet, inbegripet ändrade styrningsformer för ett obligatoriskt utlåningssystem. Enligt vissa av dessa medlemsstater uppfyller kommissionens förfarande inte kraven enligt subsidiaritetsprotokollet eller kraven på bättre lagstiftning och har begärt en fullständig konsekvensbedömning.
12. Ordförandeskapet anser att det, för att man ska ha en övergripande och solid bas för fastställandet av rådets ståndpunkt i fråga om förslaget om ett europeiskt insättningsgarantisystem, krävs ytterligare analyser från kommissionen där man även tar upp andra centrala delar av förslaget, särskilt tänkbara alternativ. Medlemsstaterna har därför angett ett antal frågor för ytterligare analys när det gäller utformningen och konsekvenserna av det europeiska insättningsgarantisystemet där man vill ha ytterligare förklaringar från kommissionen. Kommissionen har förklarat att man är beredd att bidra med riktade analyser i de frågor som ad hoc-gruppen anser relevanta.⁷

1.2. Den rättsliga grundens lämplighet

13. Ett betydande antal medlemsstater har framfört (starka) farhågor när det gäller lämpligheten hos förslagets rättsliga grund – artikel 114 i EUF-fördraget – och har särskilt hävdad att bankernas skyldighet att bidra till den europeiska insättningsgarantifonden skulle innebära ett ingrepp i medlemsstaternas budgetmässiga suveränitet.

⁷ I enlighet med ordförandeskapets not av den 4 mars 2016 om förslag på ämnen för ytterligare analys av nödvändigheten och effekterna av det europeiska insättningsgarantisystemet.

14. I yttrandet av den 12 april 2016 från rådets juridiska avdelning⁸ tog man upp frågan om huruvida artikel 114 i EUF-fördraget är en lämplig rättslig grund för fastställandet av en uppsättning enhetliga regler och ett centraliserat beslutsförfarande och för inrättandet av insättningsgarantifonden och insamling av bidrag från de institut som omfattas av förslaget. I samma yttrande tar man även upp en eventuell användning av den mellanstatliga metoden.
15. Med tanke på medlemsstaternas skilda ståndpunkter när det gäller inrättandet av en regeringskonferens för frågan om insättningsgarantifondens finansiering anser ordförandeskapet att man – liksom vid förhandlingarna om den gemensamma resolutionsmekanismen – bör undersöka möjligheten att använda sig av ett väldefinierat mellanstatligt avtal.

2. LÄGESRAPPORT OM SÄRSKILDA FRÅGOR

16. Det nederländska ordförandeskapet har inlett diskussionerna om särskilda inslag i kommissionens förslag för att kartlägga känsliga frågor och ämnessområden som kan komma att bli föremål för ytterligare diskussioner. På grundval av dessa diskussioner och medlemsstaternas kommentarer när det gäller känsliga frågor, behandlade det nederländska ordförandeskapet vissa delar av förslaget mer ingående, till att börja med bestämmelserna om "det etablerade systemet" (det vill säga den sista etappen av ett fullständigt ömsesidigt europeiskt insättningsgarantisystem) snarare än de mellanliggande stegen (koassurans och återförsäkring). Ordförandeskapets tanke var att om vi kan komma överens om det etablerade systemet och alla de övergripande frågorna (styrning etc.) skulle det vara lättare att komma överens om mellanstegen.

⁸ Dok. 7862/16.

17. På grundval av delegationernas kommentarer fastställde ordförandeskapet ett antal viktiga frågor och konkreta alternativ för hur man ska hantera dessa i ad hoc-gruppen. Vissa medlemsstater ansåg att inget av de särskilda inslagen i förslaget om ett europeiskt insättningsgarantisystem och de tänkbara konsekvenserna därav kan utvärderas grundligt i avsaknad av en konsekvensanalys eller ytterligare en noggrann analys. Diskussionerna om olika frågor och alternativ var därför preliminära.
18. Det nederländska ordförandeskapet har delat in de viktigaste frågorna i tre huvudkategorier:
- De bestämmelser som har ändrats i ordförandeskapets arbetsdokument som skickats till medlemmarna i ad hoc-gruppen inför mötet den 1 juni 2016, efter en ingående diskussion om kommissionens förslag.
 - De bestämmelser för vilka vägen framåt preliminärt kan godtas av ett stort antal, dock inte alla, medlemsstater men vars formuleringar behöver förfinas ytterligare eller som innehåller särskilda textavsnitt som behöver övervägas ytterligare.
 - De bestämmelser som kräver en mer grundläggande debatt i ad hoc-gruppen.
- Läget i diskussionerna för var och en av dessa kategorier presenteras nedan.
19. Utöver ovanstående indelning har ordförandeskapet, på grundval av skriftliga förslag från delegationerna, föreslagit ett antal tekniska justeringar av kommissionens förslag i ovannämnda arbetsdokument.

3. BESTÄMMELSER SOM ÄNDRATS AV ORDFÖRANDESKAPET

3.1 Indrivningsbara betalningsåtaganden (artikel 3)

20. Vissa medlemsstater har meddelat att de vill att indrivningsbara betalningsåtaganden ska beaktas i egenskap av finansiella medel som instituten överför till insättningsgarantifonden för att nå sina målnivåer. Kommissionen hade inte tagit med detta alternativ i sitt förslag och uttryckte reservationer när det gäller de operativa frågor som kan uppstå för att säkerställa att säkerheten levereras i god tid.
21. Som en kompromiss föreslog ordförandeskapet ändringar i artiklarna 3 och 74b i förslaget för att införliva indrivningsbara betalningsåtaganden med den europeiska insättningsgarantifondens tillgängliga finansiella medel och delegerade samtidigt befogenheter till kommissionen för att ytterligare specificera de krav som gäller för indrivningsbara betalningsåtaganden och för att säkerställa en enhetlig tillämpning inom ramen för det europeiska insättningsgarantisystemet. Detta tillvägagångssätt kunde godtas av de flesta i ad hoc-gruppen.

3.2 Undantag från finansieringsbanan (artikel 41j)

22. Även om kommissionens förslag ger möjlighet att, på tillfällig basis och med kommissionens godkännande, göra undantag från insättningsgarantisystemets finansieringsbana vill ett antal medlemsstater att dessa bestämmelser preciseras ytterligare, särskilt för att klargöra villkoren och omständigheterna för undantaget.
23. För att bibehålla det europeiska insättningsgarantisystemets täckning har ordförandeskapet föreslagit att undantaget ska vara automatiskt när en utbetalningshändelse har inträffat upp till ett år före den dag då en viss finansieringsnivå borde ha uppnåtts, och att man samtidigt ska säkerställa att insättningsgarantisystemet på nytt uppfyller kraven på finansieringsbana senast två år efter det datumet. Kommissionens befogenhet att av vissa, väl motiverade, skäl godkänna en längre undantagsperiod kvarstår för att möjliggöra skräddarsydda lösningar utöver det automatiska undantaget.

24. Ordförandeskapets tillvägagångssätt har preliminärt godtagits av några medlemsstater medan andra anser att finansieringsbanan beror på den övergripande strukturen för det europeiska insättningsgarantisystemet och därför inte kan diskuteras separat. Denna fråga behöver finslipas ytterligare.

3.3 Överklagandemekanismen (artikel 85)

25. I förordningen om en gemensam resolutionsmekanism inrättas en överklagandepanel och det skapas en möjlighet att överklaga vissa beslut från nämnden inom ramen för den gemensamma rekonstruktionsmekanismen. Vissa medlemsstater har emellertid begärt att det i artikel 85 ska anges att tillämpningsområdet för överklagandemekanismen ska utvidgas till att omfatta beslut med anknytning till det europeiska insättningsgarantisystemet som kan bli föremål för ett överklagande.
26. På dessa grunder har ordförandeskapet lagt fram ett ändringsförslag som klargör att vissa bestämmelser kan bli föremål för ett överklagande, nämligen de som gäller: diskvalifikationer (41i), fastställande av finansieringsbelopp (41m), återbetalning av medel och fastställande av överskridande förlust (41o), övervakning av insolvensförfaranden (41q), förhandsbidrag (74c) och efterhandsbidrag (74d).
27. De föreslagna ändringarna har godkänts av några medlemsstater medan andra har påpekat behovet av ytterligare rättslig och teknisk analys.

4. BESTÄMMELSER SOM MÅSTE FINSLIPAS YTTERLIGARE/FÖRTYDLIGAS

4.1 Tillämpningsområdet för det europeiska insättningsgarantisystemet

(artiklarna 1 och 2)

28. En av de väsentliga frågorna i lagstiftningsförslaget gäller tillämpningsområdet för det europeiska insättningsgarantisystemet. Medlemsstater har påpekat att det borde anges tydligare, särskilt när det gäller filialer i tredje land, liksom vissa andra enheter än kreditinstitut (dvs. enheter som för närvarande inte omfattas av tillämpningsområdet för fjärde kapitalkravsdirektivet (artikel 2.5) och således inte heller av tillämpningsområdet för den gemensamma tillsynsmekanismen) vilka skulle kunna omfattas av de deltagande insättningsgarantisystemen.

4.1.1 Filialer i tredje land

29. Inom ramen för direktivet om insättningsgarantisystem behandlas frågan om filialer i tredje land i form av ett alternativ för medlemsstaterna: även om ett likvärdighetstest är obligatoriskt kan medlemsstaterna endast tvinga en filial i tredje land att ansluta sig till ett nationellt insättningsgarantisystem om det tredje landets skyddssystem inte anses vara likvärdigt.
30. För att säkerställa ett fungerande system inom ramen för det europeiska insättningsgarantisystemet har ordförandeskapet föreslagit att kommissionen ska få behörighet att utföra den obligatoriska likvärdighetskontrollen. På grundval av detta skulle de behöriga myndigheterna fatta beslut om nödvändigheten av att kräva att en filial i ett tredje land ansluter sig till ett nationellt insättningsgarantisystem. Detta skulle säkerställa att medlemsstaterna utnyttjar alternativet att kräva att filialer i tredje land ska omfattas av ett insättningsgarantisystem på ett mer konsekvent sätt. Filialer i tredje land som måste ansluta sig till ett nationellt system för insättningsgarantier skulle sedan kunna omfattas av det europeiska insättningsgarantisystemet.

31. En sådan lösning skulle dock inte garantera en tillräcklig anpassning mellan tillämpningsområdena för det europeiska insättningsgarantisystemet respektive den gemensamma tillsynsmekanismen eftersom filialer i tredje land övervakas av sina nationella tillsynsmyndigheter. Frågan måste därför diskuteras ytterligare.

4.1.2 Andra enheter än kreditinstitut som omfattas av deltagande insättningsgarantisystem

32. Den bristande anpassningen mellan tillämpningsområdena för det europeiska insättningsgarantisystemet respektive den gemensamma tillsynsmekanismen/kapitalkravsförordningen är också en viktig fråga eftersom det gäller andra enheter än kreditinstitut, till exempel kreditföreningar, som kan täckas av deltagande insättningsgarantisystem. Vissa medlemsstater har framfört sin starka oro över det faktum att insättare i enheter som inte tillämpar de gällande bestämmelserna i kapitalkravsförordningen och kapitalkravsdirektivet (eftersom de omfattas av det nationella systemet och, i ett fåtal medlemsstater, av bestämmelser som grundar sig på kapitalkravsförordningen och kapitalkravsdirektivet) inte skulle vara skyddade av det europeiska systemet. Flera medlemsstater har farhågor eftersom kreditföreningar inte alltid står under tillsyn och övervakas i enlighet med kapitalkravsförordningen/kapitalkravsdirektivet och den gemensamma tillsynsmekanismen. Dessa medlemsstater vill att tillämpningsområdena helt ska anpassas till varandra. Medlemsstaterna var emellertid öppna för att undersöka möjligheten att låta dessa enheter omfattas av tillämpningsområdet för det europeiska insättningsgarantisystemet och en lösning när det gäller de proportionerliga bestämmelser som ska tillämpas på den uppsättningen enheter inför den kommande översynen av kapitalkravsförordningen/kapitalkravsdirektivet. Ad hoc-gruppen bör ta upp denna fråga på nytt när översynen av kapitalkravsförordningen/kapitalkravsdirektivet börjar klarna.

4.2 Diskvalifikation och böter (artiklarna 41i, 41j, 41l, 41m och 50a).

33. I kommissionens förslag har ett antal skyddsmekanismer införts för att förebygga moralisk risk och särskilt en felaktig eller omotiverad tillgång till det europeiska insättningsgarantisystemets medel från deltagande insättningsgarantisystem.

34. Även om medlemsstaterna i allmänhet ansåg att skyddsåtgärder är nödvändiga sade många att de såg flera problem med det föreslagna förfarandet. För det första ifrågasattes förfarandets lagenlighet. Det påpekades också att diskvalifikationer skulle kunna få negativa följder för den finansiella stabiliteten. Flera medlemsstater anser att villkoren för uteslutning och böter bör förtydligas och att uteslutning skulle kunna vara en oproportionerlig påföljd. Några medlemsstater har särskilt begärt en möjlighet att kunna tillämpa andra (administrativa) sanktioner innan man tillgriper diskvalifikation samt en eventuell period för korrigerande åtgärder.
35. För att kunna gå vidare har ordförandeskapet föreslagit att man inrättar ett åtgärdsschema i olika etapper med avseende på efterlevnaden av bestämmelserna i direktivet om insättningsgarantisystemet och det europeiska insättningsgarantisystemets bestämmelser där insättarskyddet är det viktigaste målet och diskvalifikation endast skulle få användas som sista utväg. Den centrala tanken bakom åtgärdsschemat i olika etapper är att trots att ett insättningsgarantisystem brister i efterlevnaden bör finansiering göras tillgänglig, men endast i form av ett lån som omfattas av vissa villkor. Dessutom skulle kommissionen och nämnden kontinuerlig övervaka insättningsgarantisystemen och regelbundet utvärdera insättningsgarantisystemens förmåga att uppfylla sina viktigaste skyldigheter som ska fastställas i själva förslaget om det europeiska insättningsgarantisystemet. Samspelet mellan diskvalifikationsbestämmelserna och finansieringsbanan preciseras ytterligare i artikel 41j.
36. Om ett insättningsgarantisystem inte uppfyller sina viktigaste skyldigheter skulle nämnden och kommissionen ha flera alternativ till sitt förfogande enligt åtgärdsschemat i olika etapper. Som ett första steg skulle nämnden utfärda en rekommendation med korrigerande åtgärder. Därefter skulle kommissionen kunna uppmana insättningsgarantisystemet att säkerställa efterlevnad inom tre månader eller omvandla finansieringen från det europeiska insättningsgarantisystemet till ett lån i händelse av en utbetalningshändelse i efterhand. I händelse av varaktig bristande efterlevnad och ett inte verkligt menat samarbete skulle insättningsgarantisystemet diskvalificeras från det europeiska insättningsgarantisystemet. Diskvalifikationen behöver dock inte nödvändigtvis vara definitiv. Insättningsgarantisystemet bör i princip kunna få omfattas på nytt av det europeiska insättningsgarantisystemet när det väl uppfyller alla krav. Det måste utvecklas kriterier för detta förfarande.

37. Som svar på en begäran från vissa medlemsstater om större differentiering i åtgärdsschemat i olika etapper gjordes en preliminär bedömning av möjligheten att ålägga böter där man konstaterade att detta inte är genomförbart ur ett rättsligt perspektiv. Några medlemsstater var oroad över kommissionens övervakning med tanke på medlemsstaternas behörighet att utöva tillsyn över insättningsgarantisystemet.

4.3. Alternativ och valmöjligheter i direktivet om insättningsgarantisystem

38. En annan fråga som behandlats av arbetsgruppen är huruvida de 41 alternativ och nationella valmöjligheter som ingår i direktivet om insättningsgarantisystem - när det gäller t. ex. fondens målnivå, beräkningen av bidrag och vissa typer av kvalificerade insättningar - bör tillämpas lika (eller åtminstone specificeras tydligare) i samband med förslaget till det europeiska insättningsgarantisystemet.
39. Ur rättslig synvinkel skulle harmoniseringen av alternativ och nationella valmöjligheter i samband med deltagande insättningsgarantisystem kunna uppnås på två sätt: i) genom att ändra direktivet om insättningsgarantisystem med hjälp av en särskild lagstiftningsakt, eller ii) genom att närmare ange vissa alternativ och nationella valmöjligheter som ingår i direktivet om insättningsgarantisystem endast för de syften som avses i det europeiska insättningsgarantisystemet, i samband med bankunionen, i enlighet med praxis för den gemensamma resolutionsmekanismen i dess förhållande till direktivet om återhämtning och resolution av banker (BRRD). Det bör dock noteras att det finns rättsliga begränsningar för tillämpningen av det sistnämnda tillvägagångssättet, nämligen när det gäller tillämpningsområdet för och deltagande i insättningsgarantisystem.
40. Resultaten av en undersökning som initierades av ordförandeskapet har visat att medlemsstaterna anser att en harmonisering på bankunionsnivå är godtagbar och viktig, särskilt för viktiga inslag i det europeiska insättningsgarantisystemet som utbetalningsförfarande och täckning.

41. Vidare har uppfattningarna gått isär om huruvida det är önskvärt med en harmonisering på EU-28-nivå. Vissa medlemsstater, särskilt de som inte har euron som valuta, har betonat att alternativen och de nationella valmöjligheterna infördes i direktivet i syfte att återspegla nationella särdrag och att de därför bör förbli tillgängliga.
42. Ordförandeskapet har dragit slutsatsen att utöver de alternativ och nationella valmöjligheter som redan ingår i kommissionens förslag (när det gäller bidrag och tillgängliga medel samt infasning) skulle vissa ytterligare alternativ och nationella valmöjligheter (när det gäller täckning och utbetalningsförfarande) kunna anges för de deltagande medlemsstaterna i texten om det europeiska insättningsgarantisystemet och när det gäller insättningsgarantifonden.
43. Ordförandeskapet har sedan föreslagit en metod som närmare anger förhållandet mellan det europeiska insättningsgarantisystemet och de deltagande insättningsgarantisystemen, särskilt när det gäller finansiella flöden, utan att direkt inverka på alternativ och nationella valmöjligheter för de deltagande insättningsgarantisystemen (t. ex. utvidgningen av täckningen när det gäller tillfälligt höga tillgodohavanden) i den mån som dessa finansieras uteslutande genom nationella medel utan samband med det europeiska insättningsgarantisystemet.
44. Många medlemsstater har varit öppna för att ytterligare utveckla den lösning som lagts fram av ordförandeskapet, dock med en viss oro över att ett sådant dualistiskt system kan innebära ökad komplexitet i systemet och leda till ojämlika konkurrensvillkor när det gäller att skydda insättarna och sörja för kostnadsneutralitet.
45. I detta sammanhang föreslår ordförandeskapet att man fortsätter arbetet med utgångspunkt i den metod som föreslås, som skulle kunna tillämpas på flera alternativ och nationella valmöjligheter, samtidigt som särskild hänsyn tas till de alternativ och nationella valmöjligheter som gäller tillämpningsområde och deltagande samt till sådana som hänför sig till ”alternativa åtgärder” i samband med insolvensförfaranden i de deltagande insättningsgarantisystemen enligt artikel 11.6 i direktivet om insättningsgarantisystem. För dessa alternativa åtgärder skulle en lösning kunna vara att endast tillåta en överföring av insättningskunder för de garanterade insättningarna, något som också föreslogs i ECB:s yttrande om förslaget.

4.4. Täckning och kvalificerade insättningar i det europeiska insättningsgarantisystemet (artiklarna 41c och 41g)

46. Även om frågan om täckningsnivån för det europeiska insättningsgarantisystemet är en av de grundläggande frågor som ska vara föremål för ytterligare diskussion när det gäller den övergripande utformningen av det europeiska insättningsgarantisystemet (se del 3 nedan) har ordförandeskapet lagt fram ett förslag om hur bestämmelser om täckning i direktivet om insättningsgarantisystem bör tillämpas på det europeiska insättningsgarantisystemet, i enlighet med de allmänna principer som man enats om för att harmonisera direktivets alternativ och handlingsutrymme vid tillämpningen av det europeiska insättningsgarantisystemet (enligt beskrivningen i punkt 2.3 ovan).
47. Ordförandeskapet har särskilt föreslagit att man klargör i) det europeiska insättningsgarantisystemets täckningsnivå/försäkringsnivå när det gäller deltagande insättningsgarantisystem (upp till ett sammanlagt belopp av varje insättares sammanlagda insättningar på 100 000 EUR), ii) behandlingen av rättigheter till en företagsinsättning som disponeras av två eller flera personer, iii) täckningen när det gäller tillfälligt höga tillgodohavanden.
48. Även om de flesta delegationerna godtog ordförandeskapets förslag för de två första frågorna kräver frågan om tillfälligt höga tillgodohavanden ytterligare analys. Förslaget att fastställa beloppet till en nivå på 500 000 EUR har ännu inte fått fullt stöd. Flera medlemsstater har påpekat att detta belopp bättre bör avspegla levnadsstandarden i deras länder. Följaktligen är några medlemsstater som infört högre belopp på nationell nivå rädda för att ordförandeskapets förslag skulle få negativa följder för skyddet av deras insättares insättningar, medan andra är bekymrade över att den föreslagna täckningsnivån är för hög.
49. Vidare konstaterade många medlemsstater att den nationella handlingsfriheten inte bara visar sig i skillnader i täckningsnivå eller täckningsperiod. Lika viktiga är de bestämmelser som hänvisar till nationell lagstiftning när det gäller vissa bestämda situationer som ska omfattas, något som regleras på mycket olika områden av nationell lagstiftning (t. ex. social lagstiftning, civilrätt, arbetsrätt) och därför är svåra att harmonisera. Ordförandeskapet konstaterade att diskussionen måste fortsätta. En täckningsnivå som kalibreras med stöd av genomsnittliga belopp eller medianbelopp kan visserligen vara motiverad, men en alternativ

lösning skulle kunna vara att harmonisera endast ett minimibelopp för förlusttäckning när det gäller tillfälligt höga tillgodohavanden genom det europeiska insättningsgarantisystemet (och därigenom låta medlemsstaterna finansiera eventuella tilläggsbelopp genom finansiella medel som kvarstår på nationell nivå).

4.5. Bidrag (artiklarna 74c och 74d)

50. Ett stort antal medlemsstater begärde att metoden för att beräkna bankernas bidrag ska införas i texten på nivå 1, i stället för i en delegerad akt som föreslås i kommissionens text. En inledande diskussion har visat att medlemsstaterna i allmänhet inte var nöjda med ett förfarande där man kompenserar bankerna med medel som redan har betalats till det nationella insättningsgarantisystemet, utan skulle föredra en direkt överföring från tillgängliga medel i det nationella insättningsgarantisystemet till insättningsgarantifonden. Den inledande diskussionen visade också att ytterligare arbete behövs när det gäller metoden för riskbaserade bidrag. Det behövs särskilt ytterligare diskussion för att förstå konsekvenserna för enskilda banker och medlemsstaterna. För att möjliggöra en mer grundläggande diskussion (se nedan) har ordförandeskapet därför anmodat kommissionen att lägga fram närmare uppgifter om den föreslagna metoden och de ekonomiska följderna.

4.6. Styrning och beslutsfattande inom det europeiska insättningsgarantisystemet (artiklarna 43-59)

51. Den gemensamma resolutionsnämndens nya styrningsstruktur i enlighet med det europeiska insättningsgarantisystemet (deltagare, omröstningsförfaranden och styrelsens uppgifter) har i allmänhet välkomnats av medlemsstaterna, även om vissa medlemsstater har uttryckt farhågor när det gäller vissa aspekter på bestämmelserna om styrning. Andra medlemsstater har uppgett att styrningsprocessen bara kan bedömas när det europeiska insättningsgarantisystemets slutliga struktur står klar. Vissa medlemsstater har tagit upp den allmänna frågan om det föreligger en intressekonflikt inom den gemensamma resolutionsnämnden.
52. Särskilt tröskelvärdet för ingripande av nämnden vid dess plenarsession (som fastställts till 25 % av insättningsgarantifondens utnyttjande i kommissionens förslag) diskuterades, där vissa medlemsstater ansåg att tröskelvärdet är för högt, medan andra ansåg att det är överflödigt.

53. Omröstningsförfarandena har också lett till diskussion, vissa medlemsstater föredrar de bestämmelser som antogs i förordningen om en gemensam resolutionsmekanism, medan andra motsätter sig kravet att beslut bör fattas med stöd av ledamöter som representerar minst 30 % av bidragen när målnivån har nåtts.
54. På ett allmänt plan var kommissionens ursprungliga förslag en bra lösning för alla styrningsbestämmelser, men det skulle kunna dra nytta av en genomgång artikel för artikel.

5. BESTÄMMELSER SOM KRÄVER GRUNDLÄGGANDE DISKUSSION

55. Ett antal centrala punkter i förslaget till det europeiska insättningsgarantisystemet har ännu inte diskuterats i detalj. Mot bakgrund av de grundläggande skillnaderna i synsätt som medlemsstaterna har gett uttryck för när det gäller dessa frågor har ordförandeskapet beslutat att det inte kan lägga fram något konkret förslag för det fortsatta arbetet innan arbetsgruppen har fört en genomgripande diskussion om vart och ett av dessa ärenden.
56. Bland de ämnen som har identifierats som sådana som är förtjänta av ytterligare grundläggande diskussioner, samt de större problemområden som lyfts fram av medlemsstaterna ingår följande:
- Medlemsstaternas anslutning till och utträde ur det europeiska insättningsgarantisystemet och på vilka villkor en sådan anslutning och ett sådant utträde kan äga rum.
 - Takt och process för ömsesidighet, bland annat uppbyggnaden av nationella och gemensamma medel.
 - Nämndens övervakning och genomförande av insolvensprocessen.
 - Beräkning av förhandsbidrag och specificering av en metod för beräkning av riskbaserade avgifter.
 - Utnyttjande av gemensamma medel för alternativa åtgärder och samspel med principen om kostnadsneutralitet för deltagande insättningsgarantisystem.

III. ÅTGÄRDER FÖR ATT STÄRKA BANKUNIONEN

1. NUVARANDE RESULTAT

57. Under diskussionen i arbetsgruppen erinrade medlemsstaterna om att många åtgärder redan har antagits och genomförts snabbare än någonsin tidigare. Dessa inbegriper två viktiga pelare i bankunionen som redan har inrättats.
58. Den första pelaren inleddes efter en **samlad bedömning** som bestod av en översyn av tillgångarnas kvalitet och ett stresstest av alla betydande kreditinstitut i bankunionen, vilket ledde till ökad öppenhet, ökat förtroende och betydande kapitalanpassningar av kreditinstituten. Den gemensamma tillsynsmekanismen togs i bruk i november 2014 och är redan i färd med att genomföra sitt mål att skapa en stark,oberoende och enhetlig tillsyn inom bankunionen. Viktiga åtgärder har till exempel vidtagits i riktning mot en harmoniserad och opartisk övervakning genom att man genomför en **översyns- och utvärderingsprocess** i enlighet med en gemensam metod för enheter som står under direkt tillsyn, säkerställer konsekvens, undviker anstånd med tillsynskraven och tar institutens särdrag i beaktande.

59. Den andra pelaren, den gemensamma resolutionsmekanismen, har resolutionsbefogenheter och är i full drift sedan januari 2016 när de första bidragen överfördes till den gemensamma resolutionsfonden efter ratificeringen av det mellanstatliga avtalet av alla medlemsstater som deltar i bankunionen. Den gemensamma resolutionsnämnden säkerställer konsekventa tillvägagångssätt för resolutionsåtgärder (både resolutionsplanering och förberedandet av resolutionsordningar) på olika sätt. Först och främst deltog nämnden i samarbete med de nationella regleringsmyndigheterna i utarbetandet av två handböcker om resolutionsplanering och krishantering. För det andra fastställde den en gemensam hållning i relevanta resolutionsstrategiska frågor (t.ex. fastställande av minimikrav för kapitalbas och kvalificerande skulder) genom diskussioner i utskotten och plenarsessionen. För det tredje samordnar den de interna resolutionsenheter som genomför resolutionsplaneringsverksamhet med utgångspunkt i nämndens och de nationella regleringsmyndigheternas sakkunskap. Nämnden har kommit långt i sin strävan att uppnå målet att ha en resolutionsplan för de stora bankerna i bankunionen före slutet av 2016. Den gemensamma resolutionsnämnden främjar även enhetlighet i de nationella regleringsmyndigheternas resolutionsverksamhet för mindre betydande institut som står under deras direkta ansvar i huvudsak genom bedömning av utkast till resolutionsbeslut (t. ex. resolutionsplaner) som de nationella regleringsmyndigheterna är skyldiga att anmäla till den gemensamma resolutionsnämnden.
60. När det gäller den gemensamma resolutionsfonden enades medlemsstater den 8 december 2015 om ett harmoniserat **låneavtal** med den gemensamma resolutionsnämnden, något som tillhandahåller en nationell kreditlimit till nämnden för att stödja dess egna nationella delar i den gemensamma resolutionsfonden vid eventuella finansieringsunderskott i den delen efter resolution av banker i den berörda medlemsstaten.

61. Dessutom antog rådet i december 2013 ett uttalande om en **säkerhetsmekanism för den gemensamma rekonstruktionsmekanismen**, där det anges att ett gemensamt säkerhetsarrangemang kommer att utarbetas under övergångsperioden som kommer att vara fullt operativt senast vid utgången av övergångsperioden (dvs. senast den 1 januari 2024) och att framstegen kommer att ses över inom kort efter ikraftträdandet av den gemensamma resolutionsfonden. Rådet upprepade sina åtaganden i december 2015 och angav även att det gemensamma säkerhetsarrangemanget kommer att vara finanspolitiskt neutralt på medellång sikt, garantera lika behandling av alla deltagande medlemsstater och inte medföra några kostnader för de medlemsstater som inte deltar i bankunionen.
62. Dessutom har alla medlemmar av bankunionen, som ett stöd för de ovan nämnda två pelarna, införlivat och genomfört alla de relevanta rättsliga bestämmelserna i det enhetliga regelverket i sin nationella rätt, som gör att man får både en mer enhetlig reglering och en tillsyn av hög kvalitet inom hela EU genom följande:
- a) Skärpta tillsynskrav för bankerna som har införts genom **fjärde kapitalkravsdirektivet / kapitalkravsförordningen**. Detta har förbättrat bankernas förmåga att absorbera ekonomiska och finansiella chocker genom en ökning av bankernas kapital och en förbättring av kvaliteten på detta kapital, en utökning av risktäckningen, en förbättring av styrningen och ökad öppenhet.
 - b) I **direktivet om återhämtning och resolution av banker** inrättas en ny ram för återhämtning och resolution av banker. Denna ram syftar till att utnyttja den finansiella stabiliteten och skydda skattebetalarna genom att tillämpa nya regler om skuldnedskrivning som minimerar användningen av offentliga medel när banker är eller sannolikt kommer att komma på obestånd samt genom att hantera bankkriser snabbare och under mer ordnade former.
 - c) De nationella insättningsgarantisystemens funktion har stärkts genom direktivet om insättningsgarantisystem, genom vilket garantiernas omfattning harmoniseras, finansieringsarrangemangen förstärks och ett snabbt förfarande för utbetalning säkerställs.

2. KVARSTÅENDE FRÅGOR

63. Medlemsstaterna påminde om att bankunionen inrättades främst som ett svar på finanskrisen och statsskuldskrisen, framförallt i euroområdet. Krisen drevs i stor utsträckning på av negativ återkoppling mellan banker och deras respektive stat; att bryta den onda kopplingen mellan bankerna och deras respektive stater har därför blivit ett centralt mål för bankunionen.
64. Ovanstående resultat samt ECB:s åtgärder och nationella åtgärder bidrog i betydande grad till att vända fragmenteringen av finansmarknaderna, begränsa den moraliska risken och minska risken för inblandning från offentlig sektor.
65. Samtidigt som medlemsstaterna medger att de nuvarande insatserna är utan motstycke och inrättandet av bankunionen har kommit långt på ett antal områden, både i fråga om riskreducerande åtgärder och riskdelning enades de om att den övergripande bygg- och motståndskraften hos bankunionen skulle kunna förbättras ytterligare genom en inkluderande och övergripande process för ytterligare riskminskning och riskdelning. Under diskussionen i arbetsgruppen togs ett antal kvarstående **frågor** upp av olika medlemsstater (utan **särskild ordningsföljd**):
- a) Flera medlemsstater ansåg att nationella insättningsgarantisystem i det nuvarande läget fortfarande är **sårbara** för stora **lokala chocker** och bredare systemiska spridningseffekter. Denna situation undergräver det homogena insättningsskyddet och bidrar till att insättarnas förtroende för bankinsättningarnas säkerhet minskar. Därför efterlyste flera medlemsstater en skyndsam behandling av frågan om ett europeiskt insättningsgarantisystem.

- b) Ett antal medlemsstater uppgav att övergången från räddningspaket till **skuldnedskrivning** och minimering av användningen av offentliga medel måste säkerställas genom ett effektivt genomförande och tillämpning av reglerna för skuldnedskrivning och genom att säkerställa att tillräckliga resurser finns tillgängliga för skuldnedskrivning. I detta hänseende har vissa medlemsstater understrukt vikten av en enhetlig strategi och lagförslag om regler om rangordningen för kreditgivare och åtagande om att förbättra skuldnedskrivningen och minska de rättsliga riskerna avseende principen om ”inte sämre villkor för borgenär”.
- c) Vissa medlemsstater ansåg att kvarstående skillnader i den nationella lagstiftningen kan skapa **ojämlika konkurrensvillkor**. Enligt några medlemsstater finns det också en risk för att vissa **nationella politiska åtgärder/kanaler** kan ha betydande **inverkan** på respektive bankers balansräkningar, medan de potentiella kostnaderna bärs av alla bankunionens medlemsländer.
- d) EU:s banker fortfarande är kraftigt exponerade mot sina nationella stater. Medan flera medlemsstater högljutt manade till försiktighet framhöll vissa behovet av att regelverket för **exponering i statspapper** ses över.
- e) Även om vissa medlemsstater redan erinrat om att den gemensamma tillsynsmekanismen och förordningen om en gemensam resolutionsmekanism samt Dublindeklarationen framhåller att **styrningen** av den gemensamma tillsynsmekanismen och den gemensamma resolutionsmekanismen ger utrymme för förenkling som kan ändras i primärrätten, framhöll vissa medlemsstater att eftersom den gemensamma tillsynsmekanismen och den gemensamma resolutionsmekanismen nyligen införts kan de behöva mer tid för att etablera sig fullt ut.

- f) Flera medlemsstater ansåg att den breda palett av tillsyns- och krishanteringsåtgärder som redan fastställts inte helt undanröjer risken för att offentlig finansiering – även om den är budgetneutral på medellång sikt – under exceptionella omständigheter och som en sista utväg tillfälligtvis vara nödvändig för att öka den gemensamma resolutionsfonden inlåningskapacitet. Även om man har enats om att den gemensamma rekonstruktionsfonden bör ha en **gemensam säkerhetsmekanism** som ska finnas tillgänglig som en sista utväg senast vid utgången av övergångsperioden har arbetet med denna fråga ännu inte inletts. Några medlemsstater konstaterade även att 11 medlemsstater ännu inte har undertecknat finansierings- och låneavtalet med den gemensamma resolutionsnämnden. I enlighet med Ekofinrådets uttalande av den 8 december 2015 om att upprätta arrangemang för övergångsfinansiering senast den 1 januari 2016 förväntas dessa snabbt underteckna finansierings- och låneavtalet. Vissa medlemsstater konstaterade dock att eftersom storleken på de nationella delarna kommer att minska i takt med att bidragen succesivt görs ömsesidiga kommer dessa kreditramar att stödja en allt mindre del av den totala gemensamma resolutionsfonden allteftersom tiden går. Mot bakgrund av detta bad dessa medlemsstater att diskussionen om de operativa detaljerna för en gemensam säkerhetsmekanism skulle inledas så snart som möjligt.
- g) Flera medlemsstater påpekade att ett antal återstående **Baselreformer** som redan godkänts (bl.a. skuldsättningsgraden och stabil nettofinansieringskvot) skulle behöva genomföras i EU för att ytterligare stärka den finansiella stabiliteten.

3. ÅTGÄRDER FÖR ATT STÄRKA BANKUNIONEN

66. I syfte att ta itu med de kvarstående frågor som nämns ovan och med utgångspunkt i kommissionens meddelande har medlemsstaterna lagt fram ett antal riskreducerande åtgärder och riskdelningsåtgärder som anses vara av betydelse när det gäller att stärka bankunionen och främja den inre marknaden för finansiella tjänster.

67. Utan att det påverkar tillämpningen av ytterligare diskussioner om relevans, prioritering, önskvärdhet och tekniska detaljer för varje åtgärd kan en distinktion göras i detta skede på grundval av förfarandemässiga grunder; vissa åtgärder skulle kunna åtgärdas genom det pågående arbetet inom olika institutioner/organ (4.1) eller förväntas ingå i kommissionen framtida arbete (4.2), medan andra åtgärder skulle kräva ytterligare insatser eller vägledning från rådet (4.3).

3.1 Pågående arbete

68. För närvarande arbetar flera institutioner och organ med åtgärder som anses vara relevanta inom ramen för bankunionen, samtidigt som man kan konstatera att flera åtgärder även är relevanta för EU-28. I detta hänseende har arbetsgruppen noterat följande pågående insatser på bankunionsnivå, inom EU-28 och på internationell nivå.

3.1.1. På bankunionsnivå

69. I rådet behandlar **arbetsgruppen** för närvarande förslaget om ett **uropeiskt insättningsgarantisystem** som har föreslagits av kommissionen ramen för den tredje pelaren i bankunionen i syfte att öka motståndskraften i bankunionen mot framtida finansiella kriser genom att minska sårbarheten hos nationella insättningsgarantisystem för stora lokala chocker och bredare systemiska spridningseffekter och för att garantera enhetlighet i insättarskyddet i bankunionen. Ordförandeskapet har inlett arbetet genom diskussioner om särskilda inslag i kommissionens förslag för att kartlägga känsliga frågor och ämnen, som kan komma att bli föremål för ytterligare diskussioner. På grundval av dessa diskussioner och medlemsstaternas information när det gäller känsliga frågor, behandlade det nederländska ordförandeskapet vissa delar av förslaget mer ingående, till att börja med bestämmelserna om "det etablerade systemet" (det vill säga den sista etappen av ett heltäckande ömsesidigt europeiskt insättningsgarantisystem) snarare än mellanstegen (koassurans och återförsäkring). Det nuvarande läget och resultatet hittills i arbetsgruppen har återspeglats i en lägesrapport som utarbetats på ordförandeskapets ansvar. Europaparlamentet planerar att fastställa sin förhandlingsposition om förslaget om ett europeiskt insättningsgarantisystem före utgången av 2016.

70. En deltagande **medlemsstat** är i färd med att införliva **direktivet om inrättande av en ram för återhämtning och resolution av kreditinstitut och värdepappersföretag**. När alla deltagande medlemsstater väl har införlivat direktivet om inrättande av en ram för återhämtning och resolution av kreditinstitut och värdepappersföretag fullt ut kommer medlemsstaterna att ta ställning till det fortsatta arbetet och tidsplanen när det gäller arbetet med en **gemensam säkerhetsfinansieringsmekanism**.
71. Genom den **gemensamma tillsynsmekanismen** säkerställs en enhetlig **tillämpning av hög tillsynsstandard** för alla kreditinstitut inom ramen för den gemensamma tillsynsmekanismen genom att på bästa möjliga sätt utnyttja de instrument som beviljas ECB. Detta gäller även för tillsynen av **mindre betydande institut** för vilka det pågår en process för det löpande samarbetet mellan ECB och de nationella behöriga myndigheterna samt projektbaserade initiativ som främst rör utvecklingen av gemensamma tillsynsstandarder och metoder som avser mindre betydande institut för att se till att det enhetliga regelverket för finansiella tjänster tillämpas konsekvent i alla berörda medlemsstater.
72. Den **gemensamma tillsynsmekanismen** har identifierat 122 **alternativ och handlingsutrymmen i CRR/CRD IV-paketet** som för närvarande övervägs i syfte att säkerställa en harmoniserad tillämpning. När det gäller ett stort antal prioriterade bestämmelser för betydande institut antog ECB-rådet rättsliga instrument (ECB-förordningen och vägledning) den 14 mars 2016; vägledningen har redan trätt i kraft och förordningen förväntas träda i kraft den 1 oktober 2016. En andra fas inleddes 2016 i syfte att slutföra kartläggningen och det politiska arbetet om åtta ytterligare alternativ och handlingsutrymmen. Om det anses lämpligt kommer specifikationer för vissa av dessa alternativ och handlingsutrymmen inom detta projekt att utvecklas på grundval av en bedömning av framtida ärenden som gör det möjligt för den gemensamma tillsynsmekanismen att få erfarenhet av deras tillämpning, eller efter det att Europeiska bankmyndigheten eller kommissionen antagit ett regelverk. När det gäller **mindre betydande institut** undersöker ECB under 2016 i vilken utsträckning den nya ramen för alternativ och handlingsutrymmen ska gälla dem och hur det kan genomföras i nära samarbete med nationella behöriga myndigheter. Det bör dock noteras att flera alternativ och handlingsutrymmen i regelverket ligger utanför tillsynsmyndighetens mandat och kan bara utövas av medlemsstaterna.

73. Den **gemensamma tillsynsmekanismen övervakar kontinuerligt** behovet av korrigerande åtgärder till följd av den heltäckande bedömningen 2014 för att säkerställa en försiktig **värdering av tillgångar**, inklusive dem som värderats till verkligt värde genom användning av icke observerbara indata (s.k. nivå 3-tillgångar i verkligt värde-rangordningen). För betydande institut som omfattas av ECB:s direkta tillsyn görs det en bedömning av risker kopplat till betydande innehav av nivå 3-tillgångar till verkligt värde i den årliga översyns- och utvärderingsprocessen och övervakning som beaktas från fall till fall av de gemensamma tillsynsgrupperna i deras löpande tillsyn.
74. Den **gemensamma tillsynsmekanismen** och den **gemensamma resolutionsnämnden** har beaktat effekterna av **redovisningsstandarder** ur ett tillsyns- och resolutionsperspektiv. Den gemensamma tillsynsmekanismen har getts befogenhet att kräva att enskilda banker som står under direkt tillsyn använder IFRS-standarder för tillsyn och rapportering. Samtidigt som den gemensamma tillsynsmekanismen får använda sin befogenhet om det anses nödvändigt så har den hittills inte använt detta krav. Efter det offentliga samrådet om vägledningen för alternativ och handlingsutrymmen den 18 maj kommer man att besluta huruvida den gemensamma tillsynsmekanismen ska ställa ett sådant krav. När det gäller värderingen av syftet med resolutionen anser den gemensamma resolutionsnämnden att en sådan värdering för närvarande kan genomföras inom ramen för olika IFRS-standarder och nationella standarder för god redovisningssed. Programplaneringen kan utvärderas mot bakgrund av eventuell ny händelseutveckling i bankunionen. I detta sammanhang bör det noteras att vissa medlemsstater anser att samma redovisningsregler skulle behöva tillämpas av bankerna för tillsynsändamål.

3.1.2. I EU-28

75. **EBA** har utarbetat tekniska standarder för tillsyn om det harmoniserade fastställandet av minimikrav för kapitalbas och kvalificerande skulder och kommissionen har därpå föreslagit en ändring av det utkast till teknisk standard för tillsyn som föreslogs den 17 december 2015. EBA avvisade vissa ändringar i februari 2016. **Kommissionen** har antagit en ändrad teknisk standard för tillsyn genom en delegerad akt den 23 maj 2016 som för närvarande håller på att behandlas av medlagstiftarna.

76. **Kommissionen** kommer att övervaka den enhetliga och rigorösa **tillämpningen** av direktivet om återhämtning och resolution av banker, inbegripet **skuldnedskrivningsreglerna**. I den utsträckning som offentliga medel eller medel från den gemensamma resolutionsfonden, nationella resolutionsfonder eller insättningsgarantisystem används kommer kommissionen att säkerställa att **EU:s regler för statligt stöd** och för stöd från fonden efterlevs. Dessa regler säkerställer att användningen av offentliga medel eller medel från den gemensamma resolutionsfonden, nationella resolutionsfonder eller insättningsgarantisystem minimeras genom lämpliga åtgärder för bördefördelning, att de banker som mottagit stöd återvinner sin livskraft inom en rimlig tidsram och att konkurrensen på den inre marknaden inte snedvrids.
77. **Kommissionen** bedömer även regelbundet nivån av uppskjutna skatteskulder i enlighet med de samarbetsavtal som slutits med berörda medlemsstater i syfte att minska mängden och förebygga att nya uppskjutna skatteskulder byggs upp.
78. Samtidigt som flera medlemsstater ifrågasatte den fortsatta relevansen av förslaget om **bankstrukturreform** inom ramen för förstärkningen av bankunionen har det konstaterats att **Europaparlamentet** håller på att fastställa sin förhandlingsposition vad gäller detta förslag. Eftersom rådet antog sin förhandlingsposition i juni 2015 skulle en överenskommelse inom parlamentet göra det möjligt för medlagstiftarna att inleda förhandlingar inom ramen för ett trepartsmöte.
79. På nivån för ekonomiska och finansiella kommittén håller högnivågruppen för behandling av exponeringar för statsskuldebrev inom regleringen för närvarande på att undersöka politiska alternativ vad gäller behandlingen av **statsskuldebrev** inom regleringen i Europa.

3.1.3. På internationell nivå

80. **Baselkommittén** håller på att se över flera bankrelaterade regleringsfrågor, i synnerhet standarderna för kapitalkrav för kreditrisker och operativa risker, inbegripet den befintliga regleringen av bankernas exponering för **statsskuldebrev**. Ett samrådsdokument om frågan väntas i början av **2017**.
81. **Rådet för finansiell stabilitet** har inkluderat frågan om **risk för försummelser** i två arbetsspår: kontaktgruppen för övervakning av kompensationer fokuserar på den roll som kompensationsverktyg spelar med avsikten att presentera en rapport senast i augusti 2016, medan en ny arbetsgrupp vid rådet för finansiell stabilitet kommer att genomföra ett utbyte av god praxis om användningen av styrningsramar som kan komma att resultera i en uppsättning av verktyg eller riktlinjer för övervakning, i ett utbyte av nationella erfarenheter kring verkställande och, eventuellt, rekommendationer om ersättningar. Dessa arbetsspår bör säkerställa att berörda myndigheter har tillräckliga instrument för att hantera försummelser och därmed förknippade risker.

3.2. Kommissionens arbete

82. Utöver det ovan nämnda pågående arbetet väntas kommissionen på kort och medellång sikt lägga fram förslag till flera åtgärder. En del av arbetet gäller EU-28 och kräver eventuellt inte någon ytterligare vägledning från rådet, medan andra delar av arbetet på vissa medlemsstaters begäran är specifikt inriktat på euroområdet/bankunionen.

3.2.1. Åtgärder som aviserats för EU-28

83. Kommissionen har för avsikt att före utgången av **2016** föreslå ändringar av lagstiftningsramen för att säkerställa att det finns tillräcklig tillgång till *nedskrivningsbara* skulder genom genomförande av standarden för total kapacitet att absorbera förluster och översyn av minimikravet för kapitalbas och kvalificerande skulder, i lämplig utsträckning, och för att hantera eventuell rättslig osäkerhet. I detta avseende har det noterats att EBA väntas lämna en interimrapport om genomförandet av minimikraven för kapitalbas och kvalificerande skulder i juli och en slutrapport senast den 31 oktober.
84. Före **utgången av 2016** kan kommissionen föreslå ändringar av kapitalkravsförordningen/det fjärde kapitalkravsdirektivet som en del av en allmän översyn, vilket gör det möjligt att behandla följande frågor:
- a) Harmonisering eller ytterligare specificering av **alternativ och nationella valmöjligheter** som har **beviljats medlemsstater** där detta är relevant för bankunionens funktionssätt och den inre marknadens integritet, om så är lämpligt. Vissa medlemsstater anser att detta arbete även skulle kunna bidra till målet att förbättra **likviditets- och kapitalflöden** inom gränsöverskridande bankkoncerner, samtidigt som hänsyn tas till den finansiella stabiliteten. I detta syfte kan specifika bestämmelser i kapitalkravsförordningen/det fjärde kapitalkravsdirektivet behandlas som för närvarande begränsar rörligheten för kapital mellan medlemsstater, till exempel potentiella rättsliga hinder för den fria överföringen av medel mellan institutioner som ingår i en enda likviditetsundergrupp.

b) Genomförande och slutförande av de **Baselreformer** som har slutförts eller förväntas ha slutförts vid utgången av 2016⁹ och som skulle behöva genomföras före den 1 januari 2018, inbegripet till exempel följande:

- Införandet av en **skuldsättningsgrad** (i detta avseende har vissa medlemsstater uppmanat kommissionen att fastställa skuldsättningsgraden till högre än 3 % för systemviktiga banker).
- Införandet av **den stabila nettofinansieringskvoten** (NSFR). Standarderna har redan offentliggjorts av Baselkommittén i oktober 2014, med undantag för behandlingen av derivat.

85. Före **utgången av 2016** väntas kommissionen lägga fram ett lagstiftningsförslag om minimiharmonisering av **insolvenslagstiftning** inom ramen för kapitalmarknadsunionen med det huvudsakliga målet att rädda företag som är föremål för formella rekonstruktionsförfaranden eller rekonstruktionsförfaranden utanför domstol och samtidigt öka insolvensförfarandenas effektivitet (till exempel högre återvinningsgrader), varvid formell lagstiftning om insolvens kommer att beröras i lämpliga fall.
86. Under **2018** är det tänkt att kommissionen kommer att se över direktivet om inrättande av en ram för återhämtning och den gemensamma resolutionsmekanismen. Vad gäller ändamålsenligheten hos **den gemensamma resolutionsmekanismens styrningsformer** skulle kommissionen komma att bedöma om det föreligger ett behov av att låta de uppgifter som genom förordningen om den gemensamma resolutionsmekanismen tilldelats nämnden, rådet och kommissionen exklusivt utföras av en **oberoende unionsinstitution**, och om i så fall de relevanta bestämmelserna måste ändras, däribland på primärrättslig nivå.

⁹ Beträffande åtgärder för att säkerställa samstämmigheten vad gäller **riskvägda tillgångar** bör det noteras att ändringar av kapitalkravsförordningen väntas i ett senare skede.

87. Vad gäller den **gemensamma tillsynsmekanismen** bör det erinras om att det i skäl 85 i förordningen om densamma, förordning (EU) nr 1024/2013, anges 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 man går ännu längre i den interna **uppdelningen av beslutsfattande** vad gäller penningpolitiken och tillsynsverksamheten)”. Vid det informella Ekofinmötet den 12 april 2013 hänvisade även medlemsstaterna till förordningen om en gemensam tillsynsmekanism och angav att de är beredda att arbeta konstruktivt med ett förslag till ändringar av fördragen och att ECB-förordningen om nödvändigt bör anpassas på lämpligt sätt om artikel 127.6 i EUF-fördraget eller andra relevanta fördragsbestämmelser skulle komma att ändras.

3.2.2. Medlemsstaternas åtgärder

88. Kommissionens arbete skulle förbättra **tillgången på uppgifter och deras kvalitet** med beaktande av ambitionerna hos **Eurogruppens** medlemmar vad gäller **reformen av nationella insolvensförfaranden** i enlighet med gemensamma principer och i överensstämmelse med parallella arbetsspår som leds av EU-institutioner inom ramen för kommissionens handlingsplan för en kapitalmarknadsunion. Den 22 april gav Eurogruppen sin arbetsgrupp mandat att åta sig detta arbete som en **prioriterad fråga** och enades om att återkomma till ämnet under **hösten 2016**. I den utsträckning arbetet berör kapitalmarknadsunionen och medlemsstater utanför euroområdet kommer ämnet även att behöva behandlas på EU-28-nivå.
89. Efter diskussionerna i ad hoc-gruppen erbjöd sig kommissionen att ytterligare analysera ett **moratorieverktyg** och det eventuella harmoniserade införandet och tillämpningen av detta i hela unionen. Ytterligare **förberedande tekniskt arbete** är tänkt att utföras av kommissionens expertgrupp för bankverksamhet, betaltjänster och försäkring under loppet av **2016**. Målet med arbetet är att bedöma om, var och hur den nuvarande rättsliga ramen kan ändras med beaktande av de stora skillnaderna i medlemsstaternas tillgång och tillämpning (omfattning, varaktighet, delaktiga myndigheter, ingripandefas etc.) vad gäller moratorieverktyget.

3.3. Ytterligare åtgärder

90. På grundval av de ovan nämnda åtgärderna har ad hoc-gruppen diskuterat ett antal områden där lagstiftningsförslag inte planeras men där **ytterligare åtgärder** kan vara **motiverade** inom ramen för bankunionen såväl som EU-28. I det nuvarande skedet av diskussionen inom ad hoc-gruppen kan en åtskillnad göras mellan i) åtgärder som potentiellt skulle kunna behandlas inom ramen för ett europeiskt insättningsgarantisystem, och ii) andra åtgärder som kräver ytterligare politisk vägledning.
91. Det noterades att även om diskussionerna i detta avseende är av särskild relevans för bankunionen bör de äga rum på EU-28-nivå för att säkerställa att bankunionen förblir öppen för alla medlemsstater med sikte på att säkerställa förenlighet med den inre marknaden.

3.3.1. För potentiell behandling inom ramen för ett europeiskt insättningsgarantisystem

92. Ramverket för ett europeiskt insättningsgarantisystem möjliggör en precisering av ett antal **alternativ och handlingsutrymmen** för bankunionen i enlighet med direktivet om insättningsgarantisystem, särskilt i syfte att förtydliga förhållandet mellan ett europeiskt insättningsgarantisystem och nationella insättningsgarantisystem samt för att säkerställa att det europeiska insättningsgarantisystemet fungerar smidigt och på lika villkor. Den föreslagna metoden för att precisera alternativ och nationella valmöjligheter med avsikt på ett europeiskt insättningsgarantisystem hindrar inte nödvändigtvis medlemsstater och/eller nationella myndigheter att tillämpa alternativ och nationella valmöjligheter i ett nationellt sammanhang, och därför godkände ett stort antal medlemsstater tillvägagångssättet för att säkra att rätt incitament erbjuds för att skapa mer lika villkor inom bankunionen, samtidigt som lika villkor inom EU-28 säkerställs och moralisk risk inom ramen för ett europeiskt insättningsgarantisystem förebyggs.

93. Några medlemsstater har föreslagit att, om så är lämpligt, skulle **tillsynen av mindre betydande institut** kunna preciseras ytterligare i förhållande till det europeiska insättningsgarantisystemet. Även om andra medlemsstater uttryckte försiktighet föreslogs det att praxis skulle kunna stärkas och harmoniseras genom bedömningar av balansräkningen för mindre betydande institut. I detta avseende har det noterats att betydande institut, före införandet av första och andra pelaren, genomgick en samlad bedömning utförd av den gemensamma tillsynsmekanismen, för att stärka förtroendet för europeisk banktillsyn och minska riskerna, och därmed underlätta inrättandet av den gemensamma resolutionsfonden.
94. Ett antal medlemsstater antydde att åtgärder, inklusive noggranna **skyddsåtgärder**, om det bedöms vara nödvändigt, skulle kunna preciseras ytterligare för att hantera den eventuella risken med specifika nationella åtgärder som har en betydande inverkan på bankers balansräkning. I detta avseende föreslog några medlemsstater att förordningen om en gemensam resolutionsmekanism och/eller andra lämpliga lagtexter ändras. Flera andra medlemsstater uttryckte reservationer mot ett sådant tillvägagångssätt utan att få mer klarhet om berörda nationella åtgärder och de eventuella riskerna med dessa samt närmare uppgifter om eventuella berörda skyddsåtgärder.

3.3.2. Behov av ytterligare politisk vägledning

95. Med **avseende på ett europeiskt insättningsgarantisystem** och i syfte att inrätta en fullfjädrad bankunion angav flera medlemsstater att det är befogat med politisk vägledning om den eventuella utformningen av (inbegripet de tre faserna återförsäkring, koassurans och full försäkring) och tiden för antagandet och ikraftträdandet av uppbyggandet av ett sådant system i förhållande till övriga riskminsknings- och riskdelningsåtgärder för att stärka bankunionen. I detta hänseende efterfrågade flera medlemsstater politisk vägledning om behovet av och det eventuella innehållet i ett **mellanstatligt avtal**, även om vissa andra medlemsstater anser att denna fråga inte behöver diskuteras än.

96. I sista stycket i Ekofin-ministrarnas uttalande om bankunionen och övergångsfinansieringsarrangemang för den gemensamma resolutionsfonden av den 8 december 2015 anges följande: ”Så snart den gemensamma resolutionsfonden träder i kraft och när de deltagande medlemsstaterna har ratificerat det mellanstatliga avtalet och fullständigt införlivat direktivet om återhämtning och resolution av banker, kommer medlemsstaterna att göra en bedömning av upprättandet av arrangemang för övergångsfinansiering samt överväga olika sätt att gå vidare och valet av tidpunkt med hänsyn till arbetet med den **gemensamma säkerhetsmekanismen**, för att se till att den är fullt driftsfärdig senast vid utgången av övergångsperioden. Under 2016 kommer medlemsstaterna även att närmare begrunda vilka åtgärder som krävs för att fortsätta att fördjupa bankunionen”. Eftersom det kvarstående villkoret förväntas uppfyllas före utgången av juni 2016 kommer medlemsstaterna då att bedöma upprättandet av arrangemang för övergångsfinansiering, och därefter blir det befogat med politisk vägledning om vägen framåt och valet av tidpunkt med hänsyn till arbetet med den gemensamma säkerhetsmekanismen. I detta sammanhang betonade några medlemsstater att en gemensam säkerhetsmekanism för ett europeiskt insättningsgarantisystem är avgörande för att säkerställa en enhetlig förtroendenivå för insättningsskyddet under alla omständigheter. Dessa medlemsstater angav att det är berättigat med vägledning om behovet av att säkerställa att även det europeiska insättningsgarantisystemet omfattas av den gemensamma säkerhetsmekanismen, medan andra bestämt motsatte sig detta.

97. Ekonomiska och finansiella kommitténs högnivågrupp för behandling av exponeringar för statsskuldebrev inom regleringen undersöker för närvarande politiska alternativ genom att anlägga en helhetssyn för att ta itu med bankernas **exponeringar för statsskuldebrev i Europa**. Alternativen bör bidra till att bryta länken mellan bankerna och staterna, samtidigt som man beaktar potentiella kostnader och fördelar, de vidare effekterna för de finansiella marknaderna, statsskultsförvaltning, den finansiella stabiliteten och realekonomin. Mot bakgrund av de preliminära resultaten av högnivågruppens arbete diskuterade man vid det informella Ekofinmötet i april flera politiska alternativ, däribland övergångsrelaterade frågor. Ett brett spektrum av åsikter uttrycktes om olika förespråkade politiska alternativ och om vägen framåt. Ett stort antal medlemsstater uttryckte åsikten att alla eventuella ändringar inom EU bör gå hand i hand med Baselprocessen, och därför bör resultaten av denna inväntas. Flera av dessa medlemsstater uttryckte försiktighet med hänsyn till eventuella negativa konsekvenser som en förhastad översyn av den befintliga ramen kan ge upphov till. I detta avseende var vissa medlemsstater särskilt bekymrade över enhetligheten på den inre marknaden om ändringarna begränsas till bankunionen eller euroområdet. Andra medlemsstater poängterade den valutarisk som politiska alternativ för medlemsstater utanför euroområdet innebär, särskilt sådana alternativ som tar upp koncentrationsrisker. Flera andra medlemsstater betonade dock behovet av att stärka behandlingen av exponeringar för statsskuldebrev inom regleringen. Vissa av dessa medlemsstater underströk det potentiella behovet av särskild behandling, när så är nödvändigt, särskilt om Baselkommittén inte föreslår en ambitiös reform i tid, med hänsyn till relaterade risker för den finansiella stabiliteten och de höjda nivåerna av gränsöverskridande spridningseffekter och riskdelning som är särskilt förbundna med bankunionen och euroområdet och deras institutionella struktur. I detta avseende föreslog dessa medlemsstater att kredit- och koncentrationsrisker tas upp samtidigt. Med hänsyn till de olika åsikter som uttrycktes och med tanke på att diskussionerna i Baselkommittén fortfarande pågår behövs politisk vägledning för att komma vidare.

98. I högnivågruppen noterades att frågan om **omstrukturering av statsskulder** för närvarande inte specifikt diskuteras på internationell eller europeisk nivå. Ett stort antal medlemsstater ansåg att det är onödigt och potentiellt skadligt att fortsätta diskutera frågan, medan några medlemsstater efterlyste ytterligare politisk vägledning på området.

IV. SLUTSATSER

99. Det nederländska ordförandeskapet uppmanar rådet att notera denna rapport i syfte att föra arbetet ytterligare framåt under det kommande slovakiska ordförandeskapet.
-