



Europeiska
unionens råd

Bryssel den 21 april 2023
(OR. en)

8482/23
ADD 2

Interinstitutionellt ärende:
2023/0112 (COD)

EF 105
ECOFIN 353
CODEC 652

FÖLJENOT

från:	Europeiska kommissionens generalsekreterare, undertecknat av Martine DEPREZ, direktör
inkom den:	19 april 2023
till:	Thérèse BLANCHET, generalsekreterare för Europeiska unionens råd
Komm. dok. nr:	SWD(2023) 226 final
Ärende:	ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR SAMMANFATTNING AV KONSEKVENSBEDÖMNINGSRAPPORTEN Följedokument till Förslag till EUROPAPRALAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV om ändring av direktiv 2014/59/EU vad gäller åtgärder för tidigt ingripande, villkor för resolution och finansiering av resolutionsåtgärder EUROPAPRALAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING om ändring av förordning (EU) 806/2014 vad gäller åtgärder för tidigt ingripande, villkor för resolution och finansiering av resolutionsåtgärder EUROPAPRALAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV om ändring av direktiv 2014/49/EU vad gäller omfattningen av insättningsgarantin, användning av medel från insättningsgarantisystem, gränsöverskridande samarbete, och transparens

För delegationerna bifogas dokument – SWD(2023) 226 final.

Bilaga: SWD(2023) 226 final



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Strasbourg den 18.4.2023
SWD(2023) 226 final

ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR
SAMMANFATTNING AV KONSEKVENSBEDÖMNINGSRAPPORTEN

[...]

Följedokument till

Förslag till

EUROPAPRALAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV om ändring av direktiv 2014/59/EU vad gäller åtgärder för tidigt ingripande, villkor för resolution och finansiering av resolutionsåtgärder

EUROPAPRALAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING om ändring av förordning (EU) 806/2014 vad gäller åtgärder för tidigt ingripande, villkor för resolution och finansiering av resolutionsåtgärder

EUROPAPRALAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV om ändring av direktiv 2014/49/EU vad gäller omfattningen av insättningsgarantin, användning av medel från insättningsgarantisystem, gränsöverskridande samarbete, och transparens

{COM(2023) 226 final} - {SEC(2023) 230 final} - {SWD(2023) 225 final}

Sammanfattning
Konsekvensbedömning av översynen av ramen för bankkrishantering och insättningsgaranti (direktivet om återhämtning och resolution av banker, förordningen om den gemensamma resolutionsmekanismen, direktivet om insättningsgarantisystem)
A. Behov av åtgärder
Varför? Vilket problem behöver åtgärdas?
Ramen för krishantering och insättningsgaranti togs fram för att förhindra och hantera fallissemang i kreditinstitut oavsett storlek och affärsmodell. Målet är att upprätthålla finansiell stabilitet, skydda insättare, minimera användningen av offentligt stöd, begränsa den moraliska risken och säkerställa lika villkor på den inre marknaden, samtidigt som man undviker värdeförstörelse. Den utvärdering som har gjorts av regelverket visar att det sammantaget uppfyller vissa mål bra (att skydda den finansiella stabiliteten), men andra sämre (att skydda skattebetalarnas och insättarnas pengar och att säkerställa lika villkor på den inre marknaden). Reglerna behöver därför förbättras, särskilt för att komma till rätta med följande problem: - Hanteringen av banker i kris är fortfarande inte tillräckligt rättssäker och förutsägbar. Till exempel finns det stora variationer mellan olika EU-länder när det gäller de offentliga myndigheternas val mellan att använda resolutionsverktyg eller insolvensverktyg. - De branschfinansierade skyddsnäten är fortfarande ineffektiva, och det finns fortfarande skillnader i villkoren för tillgång till finansiering vid resolution respektive utanför resolution. Detta påverkar incitamenten och skapar möjligheter till regelarbitrage vid beslut om vilket krishanteringsverktyg som ska användas för att bäst skydda insatta medel. - Även insättarskyddet skiljer sig åt och är inkonsekvent EU-länderna emellan, och finansieringen genom insättningsgarantisystem kan visa sig vara otillräcklig, särskilt i avsaknad av ett gemensamt insättningsgarantisystem på europeisk nivå.
Vad förväntas initiativet leda till?
Mot denna bakgrund förväntas översynen av ramen för krishantering och insättningsgaranti leda till att de grundläggande målen uppfylls i högre grad genom att man därigenom - bevarar den finansiella stabiliteten och kontinuiteten i bankernas samhällsviktiga funktioner - skyddar insättarna och säkerställer konsumenternas förtroende - skyddar den inre marknadens funktion och säkerställer lika villkor i hela EU - minimerar användningen av skattebetalarnas pengar och säkerställer marknadsdisciplin.
Vad är mervärdet med åtgärder på EU-nivå?
Översynen kommer att ändra ett antal EU-rättsakter (direktivet om återhämtning och resolution av banker, förordningen om den gemensamma resolutionsmekanismen och direktivet om insättningsgarantisystem). Att de föreslagna ändringarna antas på EU-nivå är motiverat med tanke på de starka kopplingarna mellan ländernas finanssektorer och risken för spridningseffekter, och även med tanke på att många finansinstitut har verksamhet över landsgränserna samt att alla banker som hamnar på obestånd kan orsaka systemeffekter på den finansiella stabiliteten (även mindre och medelstora banker). Endast åtgärder på EU-nivå kan ge nationella och europeiska resolutionsmyndigheter lämpliga verktyg och befogenheter för att på ett ordnat sätt hantera krisande banker av olika storlekar och med olika affärsmodeller. EU-åtgärder kan vidtas genom den harmoniserade resolutionsramen när nationella insolvensförfaranden anses olämpliga för att skydda insättarna, skattebetalarnas pengar och den finansiella stabiliteten. Genom EU-åtgärder säkerställs också lika villkor, en bättre inre marknad för banktjänster och likabehandling av alla insättare och banker i hela EU. Åtgärder på EU-nivå tar dock inte bort valfriheten när det gäller vilken strategi som ska tillämpas för att hantera banker i kris. Det handlar snarare om att de nationella och europeiska myndigheterna förses med en enhetlig ram för att fatta lämpliga och proportionerliga beslut från fall till fall.
B. Lösningar
Vilka alternativ, både lagstiftning och andra åtgärder, har övervägts? Finns det ett rekommenderat alternativ? Varför?
Med tanke på de starka kopplingarna mellan krishanteringens verktyg och finansiering gjordes konsekvensbedömningen med utgångspunkt från ett antal alternativa åtgärdspaket. Paketet samlar relevanta inslag i ramen för krishantering och insättningsgaranti för att säkerställa ett heltäckande och konsekvent

tillvägagångssätt. Vissa föreslagna ändringar som rör åtgärder för tidigt ingripande, utlösande faktorer för att identifiera en bank som fallerar eller sannolikt kommer att falla och harmonisering av vissa delar av direktivet om insättningsgarantisystem, ingår i alla de paket som övervägdes.

De olika åtgärdspekten inriktas främst på en analys av möjligheterna att på ett trovärdigt och effektivt sätt utvidga räckvidden för resolution, i förhållande till ambitionsnivån när det gäller bättre tillgång till resolutionsfinansiering. I handlingsalternativen övervägs särskilt en underlättad användning av medel från insättningsgarantisystemen vid resolution, inbegripet för att skapa en "bro" inom ramen för skyddsåtgärden med test av det minst kostsamma scenariot, för att få bättre balans i bankernas tillgång till de nationella resolutionsfonderna respektive den gemensamma resolutionsfonden, särskilt mindre och medelstora banker som omfattas av överföringsstrategier med marknadsutträde. Vidare undersöks möjligheten att använda insättningsgarantisystemens medel på ett mer ändamålsenligt och effektivt sätt inom ramen för ett harmoniserat test av det minst kostsamma scenariot för andra åtgärder än utbetalning av garanterade insättningar vid insolvens. Detta tillvägagångssätt syftar till att göra resolutionsmyndigheternas incitament mer samstämmiga när de väljer det lämpligaste verktyget för att hantera en kris. Hur medel kan frigöras från insättningsgarantisystemen för andra åtgärder än utbetalning av garanterade insättningar beror på insättningsgarantisystemets plats i rangordningen av fordringar. I handlingsalternativen undersöks därför också olika scenarier för harmonisering av insättarföreträde i rangordningen av fordringar.

De olika alternativens resultat sträcker sig från något förbättrad resolutionsfinansiering och en motsvarande resolutionsräckvidd (alternativ 2) till mer ambitiösa förbättringar av finansieringsstrukturen, vilket öppnar för en större utvidgning av resolutionsräckvidden till att omfatta fler mindre och medelstora banker (alternativ 3) jämfört med alternativ 1 (referensscenario) och alternativ 2. Alternativ 4 består av en ambitiös reform av ramen för krishantering och insättningsgaranti, inbegripet ett europeiskt insättningsgarantisystem (en temporär hybridmodell för ett europeiskt insättningsgarantisystem, som inte är densamma som i EU-kommissionens förslag från 2015). Eurogruppen har ännu inte enats om hur man ska gå vidare med det europeiska insättningsgarantisystemet, men majoriteten av medlemsstaterna och Europaparlamentet erkänner det arbete som utförts på teknisk nivå och vikten av att få till stånd ett europeiskt insättningsgarantisystem för att göra regelverket robust och fullborda bankunionen. I detta alternativ har ett sådant system därför tagits med, för att göra underlaget tekniskt fullständigt och konsekvent, även om det i detta skede bedöms som politiskt genomförbart.

De ambitiösa men realistiska förbättringarna av ramen för krishantering och insättningsgaranti enligt alternativ 3, i synnerhet dess finansieringsstruktur i kombination med en motsvarande resolutionsräckvidd och anpassade incitament för att besluta om det bästa krisverktyget för mindre och medelstora banker, gör detta till det rekommenderade alternativet (i avsaknad av en politisk överenskommelse om det europeiska insättningsgarantisystemet).

Vem stöder vilka alternativ?

Majoriteten av medlemsstaterna står bakom principen om att utvidga resolutionsräckvidden till att omfatta vissa mindre och medelstora banker där ramens mål bäst skulle uppnås av resolution, genom förtydligande av bedömningen av allmänintresset. En förutsättning är att trovärdig tillgång till resolutionsfinansiering för dessa banker säkerställs. Man är positiv till att göra reglerna mer proportionerliga när det gäller tillgång till finansiering med hjälp av insättningsgarantisystemet inom ramen för ett harmoniserat test av det minst kostsamma scenariot, och till att bibehålla minimivillkoret för skuldnedskrivning för tillgång till resolutionsfinansiering.

Insättare och konsumenter stöder i allmänhet ett regelverk där fler banker omfattas av resolution och av branschfinansierade skyddsnät, vilket skulle minska risken för att förlusterna drabbar insättarna och samtidigt också behovet av att utnyttja skattemedel.

Bankerna ser i allmänhet fördelar med att förtydliga ramen för krishantering och insättningsgaranti. De ser dock även vissa problem. Å ena sidan är vissa mindre banker oroad över de potentiella kostnader som skulle uppstå i samband med en utvidgad resolutionsräckvidd i kombination med eventuella (proportionella) minimikrav för kapitalbas och kvalificerade skulder och en bredare användning av branschfinansierade skyddsnät. Å andra sidan stöder större banker en bredare tillämpning av resolution och understryker behovet av att bygga upp buffertar för sådana minimikrav. Samtidigt är de kritiska till möjligheten att använda skyddsnäten, särskilt för att avveckla mindre och medelstora banker.

Majoriteten av medlemsstaterna stöder ett europeiskt insättningsgarantisystem och beklagar att man missat möjligheten att utnyttja synergieffekterna med ramen för krishantering och insättningsgaranti i denna översyn.

På det hela taget ställer sig branschen också positiv till ett sådant europeiskt system, särskilt på grund av dess potentiella kostnadseffektivitet som skulle kunna leda till lägre bidrag till skyddsnäten.
C. Det rekommenderade alternativets konsekvenser
Vad är nyttan med det rekommenderade alternativet (om det finns ett sådant alternativ, annars anges nyttan med de huvudsakliga alternativen)?
Vart och ett av de tre alternativa åtgärdsalternativen syftar till att skapa en incitamentsbaserad ram genom att uppmuntra till en mer konsekvent tillämpning av resolutionsverktygen, öka rättssäkerheten och förutsägbarheten, skapa lika villkor och underlätta tillgången till gemensamma skyddsnät, samtidigt som vissa möjligheter bibehålls utanför resolution inom ramen för nationella insolvensförfaranden. Men de olika paketen skiljer sig åt när det gäller graden av måluppfyllnad och politisk genomförbarhet.
Vad är kostnaderna för det rekommenderade alternativet (om det finns ett sådant alternativ, annars anges kostnaderna för de huvudsakliga alternativen)?
De olika delarna av de tre handlingsalternativen skulle leda till olika kostnader och olika kostnadsfördelning. Banker som är öronmärkta för resolution skulle fortfarande uppfylla kravet på att säkerställa tillräckliga nivåer av intern förlustabsorberingskapacitet och ha bättre förutsättningar för resolution. Huruvida en utvidgning av räckvidden för resolution skulle leda till högre kostnader för banker som skulle övergå från att övervägas för avveckling till att vara öronmärkta för resolution måste bedömas från fall till fall. Positiva faktorer för allmänheten och samhället i stort skulle vara bevarandet av tillgångarnas värde (på grund av att överföringsstrategier med ordnat marknadsutträde underlättas), minskat utnyttjande av skattebetalarnas pengar och undvikande av skuldnedskrivning som drabbar insättare, genom en mer omfattande användning av insättningsgarantisystem inom ramen för skyddsåtgärden med test av lägsta kostnad. Att använda medel från insättningsgarantisystemen och de nationella resolutionsfonderna respektive den gemensamma resolutionsfonden kan dock också leda till att dessa behöver fyllas på genom bidrag i efterhand från branschen. I avsaknad av ett gemensamt europeiskt insättningsgarantisystem skulle bankerna inte kompenseras genom rabatterade bidrag till skyddsnäten. För konsumenter och insättare (inklusive små och medelstora företag) kommer kostnaderna att vara begränsade och klart uppvägas av fördelarna, särskilt genom ökat insättarskydd, finansiell stabilitet, bättre bevarande av värdet genom att skydda kritiska bankfunktioner, och minskad användning av skattebetalarnas pengar.
Hur påverkas företagen, särskilt små och medelstora företag och mikroföretag?
Med tanke på bankernas centrala roll när det gäller att erbjuda finansiering och finansiella tjänster till konsumenter och små och medelstora företag kommer dessa grupper att gynnas av ökad stabilitet i banksektorn genom reformen av ramen för krishantering och insättningsgaranti, både vad gäller finansiering och skydd av insättningar.
Påverkas medlemsstaternas budgetar och förvaltningar i betydande grad?
Ett mål med reformen är att ytterligare minska användningen av skattebetalarnas pengar vid hanteringen av banker i kris. Å ena sidan kan den administrativa bördan öka något på myndighetssidan (för resolutionsmyndigheterna genom bl.a. utarbetande av fler resolutionsplaner och utfärdande av fler administrativa beslut). Å andra sidan skulle myndigheterna gynnas av större rättssäkerhet och förutsägbarhet i fråga om resultaten av resolutionsåtgärder eller vid tillämpningen av lämpliga krishanteringsverktyg utanför resolution.
Uppstår andra betydande konsekvenser?
Nej.
D. Uppföljning
När kommer åtgärderna att ses över?
Lagstiftningen kommer att vara föremål för en fullständig utvärdering fem år efter tidsfristen för genomförandet för att bedöma hur ändamålsenlig och effektiv den har varit när det gäller att uppnå de mål som läggs fram i denna rapport och för att avgöra om det behövs nya åtgärder eller ändringar.