

U 17/2017 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU) nr 575/2013, direktiv om ändring av direktiv 2014/59/EU och vissa andra direktiv samt förordning om ändring av förordning (EU) nr 806/2014 (*ökning av bankernas motståndskraft II*)

På grundval av 96 § 2 mom. i grundlagen skickas till riksdagen kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU) nr 575/2013 vad gäller bruttosoliditetsgrad, kvot för nettofinansiering, kapitalbaskrav och krav i fråga om kvalificerade skulder, motpartsrisk, marknadsrisk, exponeringar mot centrala motparter, exponeringar hos företag för kollektiva investeringar, stora exponeringar och rapporterings- och informationskrav, och ändring av förordning (EU) nr 648/2012, till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2014/59/EU vad gäller kreditinstituts och värdepappersföretags förlustabsorberings- och rekapitaliseringskapacitet och om ändring av direktiv 98/26/EG, direktiv 2002/47/EG, direktiv 2012/30/EU, direktiv 2011/35/EU, direktiv 2005/56/EG, direktiv 2004/25/EG och direktiv 2007/36/EG, till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2014/59/EU vad gäller rangordningen av skuldinstrument utan säkerhet i en insolvenshierarki och till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU) nr 806/2014 vad gäller bankernas och värdepappersföretagens förlustabsorberingskapacitet och rekapitaliseringskapacitet, samt en promemoria om förslagen.

Helsingfors den 9 februari 2017

Finansminister Petteri Orpo

Konsultativ tjänsteman Jaakko Weuro

FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING OM ÄNDRING AV FÖRORDNING (EU) NR 575/2013, DIREKTIV OM ÄNDRING AV DIREKTIV 2014/59/EU OCH VISSA ANDRA DIREKTIV SAMT FÖRORDNING OM ÄNDRING AV FÖRORDNING (EU) NR 806/2014 (ÖKNING AV BANKERNAS MOTSTÅNDSKRAFT II)

1 Förslagets bakgrund och syfte

Kommissionen lade den 23 november 2016 fram förslag till förordning om ändring av Europaparlamentets och rådets kapitalkravsförordning (EU) nr 575/2013 (COM(2016) 850 final), direktiv om ändring av kreditinstitutsdirektivet 2013/36/EU (COM(2016) 854 final), direktiv om ändring av direktivet om inrättande av en ram för återhämtning och resolution av kreditinstitut och värdepappersföretag (COM(2016) 852 final och COM(2016) 853 final) och förordning om ändring av förordning om den gemensamma resolutionsmekanismen (EU) nr 806/2014 (COM(2016) 851 final).

Förslagen lägger fram ändringar i tillsyns- och resolutionsreglerna för kreditinstitut och utgör en helhet vars syfte är att stärka bankernas motståndskraft. Genom de föreslagna åtgärderna ska bland annat de internationella standarderna som avtalats i Baselkommittén för banktillsyn och Rådet för finansiell stabilitet (*Financial Stability Board*, nedan *FSB*) införlivas i EU:s lagstiftning. Samtidigt föreslår kommissionen olika åtgärder med vilka man till viss del strävar efter att förenkla lagstiftningen och främja kreditinstitutens finansiering till infrastrukturprojekt och små och medelstora företag.

Kommissionens förslag läggs fram för behandling i riksdagen, för tydlighets skull i två olika skrivelser av statsrådet uppdelade enligt förslagets innehåll. Statsrådet behandlar i denna skrivelse förslagen till ändring av resolutionsreglerna för banker i kapitalkravsförordningen samt förslagen till ändring av direktivet om inrättande av en ram för återhämtning och resolution av kreditinstitut och värdepappersföretag (nedan även *krishanteringsdirektivet* eller *direktivet*) och förordningen om den gemensamma resolutionsmekanismen (nedan *resolutionsförordningen*). Samtidigt ska statsrådet lämna en skrivelse som behandlar de övriga ändringarna i kapitalkravsförordningen och kreditinstitutsdirektivet (Statsrådets skrivelse om ökning av bankernas motståndskraft I).

Förslaget handlar om att kravet för den totala förlustabsorberingskapaciteten (*Total Loss Absorbing Capacity*, nedan *TLAC-kravet* eller *TLAC-standard*), som fastställdes i G20-gruppen och FSB i november 2015, ska införlivas i MREL, minimikravet på kapitalbas och kvalificerade skulder (nedan *MREL-kravet*, *kravet på förlustabsorberingskapacitet* eller *kravet*). MREL-kravet ingår i krishanteringsdirektivet och gäller redan i EU. TLAC-kravet ska införlivas som ett lagstadgat minimikrav på samma nivå som FSB:s standard i kapitalkravsförordningen och det ska beröra globala systemviktiga institut. Dessutom kan resolutionsmyndigheten ställa ett ytterligare institutspecifikt kompletterande krav på sådana institut. Samtidigt ska alla de redan gällande kraven som berör instituten och som ställs från fall till fall uppdateras så att de bättre ska motsvara förutsättningarna i ovan nämnda standard.

MREL-kravet är en förkortning av orden *Minimum Requirement for Own Funds and Eligible Liabilities* och syftet med det är att säkerställa att bankerna fortlöpande har tillräckliga kapital för att täcka förlusterna vid resolution. På kapitalbas och skuldinstrument som är medräkningsbara för uppfyllandet av kravet ställs kriterier vars syfte är att säkerställa att

U 17/2017 rd

nämnda finansiella instrument vid resolution kan skrivas ned eller konverteras till nytt kapital för att täcka förluster och omorganisera verksamheten i institut som försätts i resolution.

Dessutom föreslår kommissionen ändringar i krishanteringsdirektivet för att harmonisera den nationella lagstiftningen om ordningsföljden för betalningar till bankers borgenärer vad gäller skuldinstrument, och för att föreskriva behörighet för banktillsynsmyndigheter och resolutionsmyndigheter att uppskjuta betalningsskyldighet i vissa situationer (*moratorium*). Ändringar gällande MREL-kravet som ställs enligt prövning ska göras även i förordningen om den gemensamma resolutionsmekanismen vad gäller bestämmelserna om tillämpning av bestämmelserna i krishanteringsdirektivet inom ramen för den gemensamma resolutionsmekanismen.

Enligt kommissionen är målet med förslagen att minska riskerna inom banksektorn i EU, stärka bankernas förmåga att stå emot potentiella chocker, effektivisera tillämpningen av resolutionsreglerna i bankerna och stärka förutsättningarna för att fullgöra investeransvaret. Förslagen har samband med fullbordandet av EU:s bankunion. Kommissionen meddelade om sitt åtagande till genomförande av TLAC-kravet i ett meddelande om fullbordandet av bankunionen den 24 november 2015 (COM(2015) 587 final). Den 17 juni 2016 antog Ekofinrådet slutsatser om en färdplan för att fullborda bankunionen. Enligt slutsatserna förutsätter åtgärderna för att fullborda bankunionen först betydande åtgärder för att minska risker. Med åtgärder för att fullborda bankunionen avses delning av bankriskerna mellan medlemsstaterna, exempelvis inrättande av ett gemensamt insättningsgarantisystem eller skapande av ett offentligt finansieringsarrangemang i den gemensamma resolutionsfonden. I slutsatserna bad rådet kommissionen lägga fram förslag till genomförande av TLAC-kravet och översyn av EU:s gällande MREL-krav före utgången av 2016.

2 Förslagets huvudsakliga innehåll

2.1 Kravet på förlustabsorberingskapacitet som ska införlivas i kapitalkravsdirektivet

Kommissionen föreslår ett lagstadgat minimikrav för globala systemviktiga institut (nedan *G-SII-instituten*). För övriga institut ska kravnivån fortfarande bygga på krishanteringsdirektivet och bedömas av resolutionsmyndigheterna. Dessutom ska resolutionsmyndigheterna ha rätt att vid behov ställa ett ytterligare krav på G-SII-instituten. G-SII-instituten definieras i artikel 131 i kreditinstitutsdirektivet och utses i praktiken av Baselkommittén för banktillsyn. Ett G-SII-institut kan vara antingen ett enskilt institut eller en grupp av institut.

Kommissionen föreslår att minimikravet på G-SII-institutens förlustabsorberingskapacitet ska införlivas i kapitalkravsförordningen, eftersom kommissionen anser att en förordning som ska tillämpas som sådan direkt i alla medlemsstater endast kan säkerställa att minimikravet tillämpas på ett och samma sätt inom hela EU. Enligt förslaget ska ett nytt kapitel, 5a, läggas till i kapitalkravsförordningen, och i kapitel 6 föreslås flera ändringar med anknytning till MREL-kravet.

Enligt den nya artikeln 2 i kapitalkravsförordningen ska de behöriga myndigheterna och resolutionsmyndigheterna samarbeta när det gäller att ställa kravet på förlustabsorberingskapacitet och att övervaka att kravet fullgörs.

I den nya artikeln 92a i nämnda förordning konstateras det att kravet på förlustabsorberingskapacitet från och med 2019 utgörs av en andel på 16 procent av det riskvägda exponeringsbeloppet beräknat i enlighet med förordningen och en andel på 6 procent av den på den totala balansräkningen baserade bruttosoliditetsgraden beräknad i enlighet med förordningen. År 2022 stiger andelarna till 18 procent och 6,75 procent.

U 17/2017 rd

Instituten ska uppfylla båda andelar av kravet samtidigt. Artikel 6 i förordningen ska ändras så att G-SII-institut som enligt resolutionsplanen är resolutionsenheter blir skyldiga att iaktta kravet var och en separat. Artikel 11 i förordningen ska i sin tur ändras så att institut som enligt resolutionsplanen är resolutionsenheter och som ingår i en grupp som betraktas som ett G-SII-institut är skyldiga att iaktta kravet på gruppnivå.

Kravet tillämpas endast i full utsträckning på G-SII-institut som har fått koncession i EU och som kan vara koncerner eller enskilda institut. Enligt artikel 92b i förordningen tillämpas 90 procent av kravet på sådana betydande dotterbolag verksamma i EU-området som hör till G-SII-institut som är verksamma i länder utanför EU.

I det nya kapitlet 5a i förordningen anges förutsättningarna för sådana kapital och skuldinstrument med vilka ett institut kan uppfylla kravet på förlustabsorberingskapacitet. Den nya artikeln 72a räknar upp de instrument som inte är medräkningsbara för uppfyllandet av kravet på förlustabsorberingskapacitet. Den nya artikeln 72b innefattar förutsättningar för skuldinstrument som är medräkningsbara för uppfyllandet av kravet. En sådan viktig förutsättning är kravet på ordningsföljden för betalning. Enligt kravet ska skuldinstrument med vilka kravet ska uppfyllas vid insolvens rangordnas efter skulder som inte omfattas av kravet på förlustabsorberingskapacitet (t.ex. derivat, stora exponeringar och skatteskulder). I punkterna 3 och 4 i artikeln fastställs de gränser till vilka medräkningsbara skuldinstrument vid insolvens också kan ha samma rangordning som skulder som inte är medräkningsbara för uppfyllandet av kravet, om vissa kriterier uppfylls. Syftet med kravet på lägre rangordning är att säkerställa att det i praktiken är så enkelt som möjligt att skriva ned skulder som är medräkningsbara för uppfyllandet av kravet på förlustabsorberingskapacitet och konvertera dem till nytt kapital för att täcka förluster.

De nya artiklarna 72e—72j i förordningen innefattar avdragsregler, enligt vilka G-SII-instituten ska dra av sina egna skuldinstrument (artikel 72f) och andra G-SII-instituts skuldinstrument som omfattas av kravet på förlustabsorberingskapaciteten (artiklarna 72h och 72i) från de skuldinstrument som de använder för uppfyllandet av sina krav på förlustabsorberingskapacitet.

Artiklarna 77 och 78 i förordningen utvidgas så att de omfattar förhandstillstånd från tillsynsmyndigheten till inlösen av kapitalbasinstrument även vad gäller återbetalning av skuldinstrument som omfattas av förlustabsorberingskapaciteten. En tillsynsmyndighet och resolutionsmyndighet enligt den nya artikeln 78 i förordningen ska också för viss tid kunna ge allmänt föregående tillstånd till institut för förtida inlösen av kapitalbasinstrument och skuldinstrument som krävs för uppfyllandet av kravet på förlustabsorberingskapacitet. I artikel 80 i förordningen åläggs Europeiska bankmyndigheten (nedan *EBA*) att följa upp utgivningen av skuldinstrument som omfattas av förlustabsorberingskapaciteten.

2.2 Ändringar i kravet på kapitalbas och kvalificerade skulder enligt krishanteringsdirektivet och förordningen om den gemensamma resolutionsmekanismen

I krishanteringsdirektivet och resolutionsförordningen föreslås liknande ändringar i det befintliga MREL-kravet på kapitalbas och skulder. Enligt förslaget ska kravet på kapitalbas och kvalificerade skulder, som föreskrivs i artikel 45 i det gällande direktivet och artikel 12 i den gällande förordningen, ersättas med nya bestämmelser. Samtidigt ska reglerna preciseras med nya begrepp för resolutionsenhet och resolutionsgrupp.

Kommissionen föreslår att definitionerna av resolutionsenhet och resolutionsgrupp ska läggas till i artikel 2 i direktivet och artikel 3 i förordningen. Både kravet på

U 17/2017 rd

förlustabsorberingskapacitet och ramen för återhämtning och resolution identifierar två typer av resolutionsstrategier. För det första, identifierar de en strategi där endast ett institut av en koncern (vanligen moderbolaget) försätts i resolution och gruppens övriga institut (vanligen dotterbolagen) överför sina förluster uppåt (strategin *Single Point of Entry*). För det andra, identifierar de en resolutionsstrategi där resolutionsåtgärder vidtas i flera av koncernens institut (strategin *Multiple Point of Entry*). Avsikten är att klassificera instituten redan när en resolution planeras enligt deras strategier: i "resolutionsenheten" vidtas resolutionsåtgärder medan "en resolutionsgrupp" avser de övriga dotterbolag till gruppen där inga separata resolutionsåtgärder vidtas enligt resolutionsplanen. Enligt förslaget ska dessutom resolutionsmyndigheternas skyldighet att specificera sådana resolutionsenheter och resolutionsgrupper i koncerner med finansiella institut läggas till i artiklarna 12 och 13 i direktivet och artiklarna 8 och 9 i förordningen, som gäller resolution i en grupp.

Enligt förslaget ska sättet att beräkna det befintliga MREL-kravet på kapitalbas och kvalificerade skulder ändras så att det motsvarar sättet att beräkna det föreslagna minimikapitalkravet för G-SII-institut i kapitalkravsförordningen (den nya artikeln 45 i direktivet och den nya artikeln 12a i resolutionsförordningen). Det nuvarande undantaget från kravet gällande fastighetskreditinstitut bevaras.

I de föreslagna artiklarna 45b i direktivet och 12c i resolutionsförordningen ändras kraven för nedskrivningsbara skulder så att de motsvarar minimikravet för G-SII-institut i kapitalkravsförordningen, förutom följande undantag. För det första, är även vissa skuldinstrument med derivategenskaper, till exempel strukturerade investeringsprodukter, enligt vissa kriterier, medräkningsbara för uppfyllandet av detta institutsspecifika krav. För det andra, behöver en skuld som är medräkningsbar för uppfyllandet av kravet inte vid insolvens ha lägre rangordning än en skuld som inte är godtagbar för att uppfylla kravet, om resolutionsmyndigheten inte institutionsspecifikt beslutar så.

I de föreslagna artiklarna 45c i direktivet och 12d i resolutionsförordningen konstateras det att kravet på kapitalbas och kvalificerade skulder bör täcka både de förluster som väntas drabba instituten och den rekapitalisering som är en förutsättning för koncession. Resolutionsmyndigheten ska med resolutionsplanen motivera den nivå som myndigheten har fastställt för kravet. Kravet ska ha likalydande form som kravet i kapitalkravsförordningen.

Resolutionsmyndigheterna ska ha möjlighet att ställa ett högre krav på G-SII-institut än minimikravet i kapitalkravsförordningen (artikel 45d i direktivet och artikel 12e i resolutionsförordningen). Ett högre krav kan endast ställas om minimikravet inte kan anses vara tillräckligt för att täcka förlusterna och rekapitalisera institutet enligt resolutionsplanen. Dessutom ska detta ytterligare krav ställas i enlighet med förutsättningarna för det institutsspecifika kravet. Därför är ovan nämnda undantag från det lagstadgade minimikrav som har föreslagits för G-SII-institut i kapitalkravsförordningen tillämpliga.

Resolutionsmyndigheterna ges också möjlighet att ställa ett institutsspecifikt högre vägledningskrav med lättare effekter på ett institut (artikel 45e i direktivet och artikel 12f i resolutionsförordningen). Brott mot resolutionsmyndighetens vägledning medför ännu inte begränsningar för institutets eventuella utdelning. Ett sådant ytterligare krav som resolutionsmyndigheten har ställt ska bygga på ett extra kapitalbaskrav som tillsynsmyndigheten ställer enligt prövning.

I de nya artiklarna 45f och 45g i direktivet och artiklarna 12g och 12h i resolutionsförordningen föreslår kommissionen att MREL-kravet kan ställas för resolutionsenheter enligt den nya definitionen endast på hela koncernens nivå. Detta innebär att sådana resolutionsenheter ska ge nedskrivningsbar skuld enligt direktivet till tredje parter

U 17/2017 rd

utanför koncernen och att skulden vid resolution kan skrivas ned eller konverteras till eget kapital för att täcka förlusterna. I fråga om övriga institut i resolutionsgruppen kan resolutionsmyndigheten kräva att MREL-kravet ska uppfyllas inom gruppen så att de institut som ingår i gruppen ger ut godtagbar MREL-skuld inom gruppen. I så fall är det möjligt att överföra förluster uppåt inom gruppen och att ett enskilt institut som ingår i gruppen inte behöver försättas i resolution. Kommissionen föreslår också att det aktuella interna kravet, enligt vissa kriterier, kan ersättas med säkerheter från moderbolaget.

Kommissionen föreslår ändringar i sanktioner för brott mot MREL-kravet (artiklarna 17, 18 och 45k i direktivet). Resolutionsmyndigheterna ges bland annat befogenhet att kräva att löptiden för skuldinstrument ska ändras och att institut ska göra upp en plan för hur institutet ska uppfylla kravet på nytt.

2.3 Borgenärs prioritetsordning vid kreditinstituts insolvens

Enligt principerna i krishanteringsdirektivet och resolutionsförordningen ska borgenärer i institutet under resolution bära förluster efter aktieägarna i enlighet med deras fordrings prioritetsordning enligt normala insolvensförfaranden. Ingen borgenär får åsamkas större förluster än vad som skulle ha varit fallet om institutet hade avvecklats enligt normala insolvensförfaranden (den så kallade *No Creditor Worse Off-principen*).

Kommissionen föreslår en ny klass för skulder utan säkerhet i den nationella lagstiftningen om ordningsföljden för betalningar (artikel 108 i direktivet). Syftet med ändringen är att främja principen *No Creditor Worse Off* i händelse av att resolutionsmyndigheten är tvungen att göra undantag enligt prövning i fråga om vissa skuldposter. Särskilt gäller det insättningar utanför insättningsgarantin och skulder avseende derivat. Åtgärder som vidtas för dem bedöms vara förknippade med juridiska problem eller problem med den finansiella stabiliteten.

Vid insolvens ska borgenärer i den nya skuldklassen få betalning först efter att andra borgenärer utan säkerhet har fått sin betalning. I så fall ska skulder som ingår i den nya klassen vid resolution skrivas ned för att täcka förlusterna först efter andra kapitalinstrument, men före andra skulder utan säkerhet. Institutet kan fortfarande ge ut både vanliga skulder utan säkerhet och skulder utan säkerhet som ingår i den nya klassen, men endast skulder som ingår i denna klass av icke-prioriterade skulder ska vara godtagbara för att uppfylla kravet på förlustabsorberingskapacitet för G-SII-institut i kapitalkravsförordningen. Dessutom ska resolutionsmyndigheter ha befogenhet att även av andra institut kräva efterställning av nedskrivningsbara skulder så att institutet uppfyller kravet endast med en skuld som ingår i den nya klassen.

För att en skuld ska kunna ingå i klassen av icke-prioriterade skulder ska den ursprungliga, avtalsenliga löptiden för skulden vara ett år, skulden ska inte ha derivatens egenskaper och avtalet om skulden ska uttryckligen innehålla ett omnämnande om att skulden ingår i just denna skuldklass. Ändringen ska inte påverka skulder som har emitterats innan ändringen börjar gälla.

2.4 Övriga förslag till ändring av krishanteringsdirektivet

I artikel 27 i direktivet läggs det till befogenhet för tillsynsmyndigheterna att vid resolution avbryta instituts betalnings- och leveransskyldigheter för viss tid (moratorium). Den nya artikeln 29a fastställer kriterier för moratorium i återhämtningskedet. I återhämtningskedet kan befogenheten användas när det ska fastställas om åtgärder för tidigt ingripande är nödvändiga eller om institutet kommer att eller sannolikt kommer att fallera. Enligt artikel 29a

kan moratorium pågå i högst fem dagar och omfattar inte bland annat insättningar som täcks av insättningsgaranti och inte heller skyldigheter mot centralbanker eller centrala motparter.

I artikel 63 i direktivet ska moratorium dessutom bli ett av de verktyg som resolutionsmyndigheten kan använda vid resolution. Resolutionsmyndigheten kan besluta att använda verktyget om myndigheten anser att det enligt vissa kriterier är nödvändigt. Även i detta fall kan moratorium pågå högst fem dagar och omfattar inte bland annat insättningar som täcks av insättningsgaranti och inte heller skyldigheter mot centralbanker eller centrala motparter.

Enligt artikel 55 i det gällande direktivet ska instituten förse skuldavtal som omfattas av lagstiftningen i ett tredjeland med ett villkor enligt vilket parten i skuldavtalet erkänner och godkänner att nedskrivnings- och konverteringsbefogenheter får tillämpas på skulden. Kommissionen föreslår att resolutionsmyndigheter ska kunna bevilja institut undantag från kravet i fråga, om myndigheten anser att undantaget inte utgör något hinder för resolutionen i institutet och om det är svårt att inkludera villkoret i avtalet. Vid sådana undantag omfattas skulden inte av kravet på kapitalbas och kvalificerade skulder.

Dessutom föreslår kommissionen ändringar i direktivet och vissa andra direktiv, som gäller kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av en ram för återhämtning och resolution av centrala motparter (COM (2016) 856 final). Detta direktiv innefattar förslag till sanktioner för brott mot skyldigheter enligt förslaget till förordning om återhämtning och resolution av centrala motparter. Sanktionerna till centrala motparter ska vara förenliga med vad som föreskrivs för kreditinstitut och värdepappersföretag.

2.5 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Enligt förslaget ska bestämmelserna om kravet på förlustabsorberingskapacitet i kapitalkravsförordningen tillämpas från och med ingången av 2019.

Kommissionen föreslår att ändringarna i krishanteringsdirektivet vad gäller ordningsföljden för betalningar ska träda i kraft redan i juni 2017. Medlemsstaterna ska införa ändringarna i den nationella lagstiftningen så att de kan tillämpas från och med juli 2017. Till övriga delar har kommissionen inte angett något mål för när ändringarna ska träda i kraft.

Enligt förslaget ska tidsfristen för det nationella införandet av direktivet vara 12 månader och bestämmelserna ska tillämpas 6 månader efter tidsfristen. Enligt förslaget ska bestämmelserna om resolution avseende centrala motparter träda i kraft samtidigt med förordningen om resolution av centrala motparter.

2.6 Kompletterande bestämmelser

I det avsnitt som gäller kravet på kapitalbas och kvalificerade skulder i kapitalkravsförordningen och i krishanteringsdirektivet föreslås en befogenhet för kommissionen och sju befogenheter för EBA att utfärda kompletterande bestämmelser. I förordningen om den gemensamma resolutionsmekanismen föreslås en befogenhet för resolutionsnämnden att utfärda kompletterande bestämmelser.

EBAs befogenheter i kapitalkravsförordningen gäller att specificera definitionerna och processen i artikel 78 (artikel 78.5).

I krishanteringsdirektivet gäller kommissionens befogenheter att precisera kriterierna för förlustabsorberingskapaciteten vad gäller skulder med derivategenskaper (artikel 45b.4), och

EBA:s befogenheter kriterierna för det instituttspecifika kravet på förlustabsorberingskapacitet (artikel 45c.8), harmonisering av offentliggörandet som en del av tillsynen (artikel 45i.3), specificering av identifieringen och förmedlingen av information (artikel 45j.2), specificering av kriterierna för undantag i artikel 55 (artikel 55.5), specificering av de situationer som inte kan genomföras enligt artikel 55 (artikel 55.6) och upprätthållande av databaser (artikel 113).

I förordningen om den gemensamma resolutionsmekanismen föreslås befogenhet för den gemensamma EU resolutionsnämnden att ge instruktioner till de nationella resolutionsmyndigheterna om att ställa MREL-kravet inom ramen för den gemensamma resolutionsmekanismen (artikel 12.6).

3 Förslagets rättsliga grund och förhållande till subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna

Förslagen till ändring av förordningarna och direktivet bygger på artikel 114.1 i unionens funktionssätt (*EUFS*). Med stöd av artikeln kan åtgärder för den inre marknads upprättande och funktion vidtas för att tillnärma medlemsstaternas lagar, förordningar och administrativa bestämmelser. Beslutsförfarandet är det ordinarie lagstiftande förfarandet. Den rättsliga grunden för förslaget är densamma som för kapitalkravsförordningen, krishanteringsdirektivet och resolutionsförordningen.

I förslagen är det främst fråga om precisering av de materiella resolutionsreglerna, och i dem föreslås inga nya befogenheter för unionens myndigheter på ett principiellt nämnvärt sätt. Syftet med förslagen är att effektivisera en enhetlig funktion i resolutionssystemet i medlemsstaterna och att på så sätt effektivisera funktionen på den inre marknaden när det gäller finansiella tjänster.

Stadsrådet anser att förslagen är motiverade med hänsyn till den rättsliga grunden.

Enligt subsidiaritetsprincipen i artikel 5.3 i fördraget om Europeiska unionen (*SEU*) ska åtgärder vidtas på EU-nivå endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna och därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på unionsnivå.

Enligt proportionalitetsprincipen i artikel 5 i *SEU* får innehållet i och omfattningen av EU:s åtgärder inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målen i fördragen. Proportionalitet innebär närmast ett förbud mot överreglering, och genomförandet av det har kopplingar till subsidiaritetsprincipen.

I förslaget är det fråga om införandet av en internationellt godkänd standard inom EU. Det är motiverat att införa standarden i unionens lagstiftning eftersom resolutionslagstiftningen, som är föremål för införandet, till relevanta delar bygger på unionens redan tidigare godkända lagstiftning. De övriga förslagen främst preciserar ramen för resolution, som redan tidigare har inrättats på EU-nivå, och därför kan dessa ändringar på EU-nivå anses vara motiverade.

Kommissionen understryker att man i förslaget har strävat efter att välja dem av de potentiella regleringsalternativen som minimerar kostnaderna för ändringarna för de banker som är föremål för reglering. Detta mål kan i sig anses vara förenligt med proportionalitetsprincipen, men samtidigt i viss mån motstridigt med tanke på de allmänna målen för resolutionsreglerna.

Statsrådet anser att förslaget följer subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen.

4 Förslagets konsekvenser

4.1 Konsekvenser för lagstiftningen

EU-lagstiftningen om resolution av kreditinstitut har införts i Finland främst genom lagen om resolution av kreditinstitut och värdepappersföretag (1194/2014), kreditinstitutslagen (610/2014) och lagen om myndigheten för finansiell stabilitet (1195/2014). De föreslagna ändringarna i krishanteringsdirektivet, kapitalkravsdirektivet och resolutionsförordningen förutsätter ändringar särskilt i dessa lagar.

4.2 Konsekvenser för ekonomin

Enligt kommissionens bedömning kommer ändringarna i förlustabsorberingskapaciteten att främja stabiliteten på EU:s finansmarknad och skyddet för investerare. De mest betydande förslagen gäller å ena sidan hur nivån på förlustabsorberingskapaciteten fastställs, å andra sidan de kvalitativa förutsättningarna.

Fastställandet av förlustabsorberingskapaciteten gäller kärnområdet för det resolutionssystem som byggdes upp efter den globala finanskrisen, det vill säga täckning av förluster i banker som hamnar i ekonomiska svårigheter. Det nuvarande resolutionssystemet utgår från täckning av förluster på samma sätt i en normal marknadsekonomi, internt i företag med ekonomiska svårigheter, det vill säga av ägare och borgenärer. Internalisering av förluster innebär samtidigt reducering av risker som banksektorn orsakar de offentliga finanserna och minskning av antaget offentligt stöd som bankerna får i priset på upplåningen. Å andra sidan innebär överföringen av risken på ägare och borgenärer i bankerna och minskningen av det offentliga stödet samtidigt att bankernas upplåning blir dyrare. Detta påverkar i sin tur bankernas produktivitet. Om marknadsläget tillåter, strävar bankerna vanligen efter att upprätthålla produktiviteten och svara på ökningen i upplåningskostnaderna genom att begränsa utlåningen eller genom att överföra kostnaderna på sina kunder.

Erfarenheterna i praktiken av tillämpningen av det nya resolutionssystemet inom EU är ännu tämligen ringa. Därför råder det osäkerhet på finansmarknaden om på vilket sätt de gällande reglerna påverkar riskdelningen mellan olika aktörer. Detta avspeglas i sin tur i prissättningen av finansiella instrument. Osäkerheten eller omedvetenheten om tillämpningen av det nya systemet har också lett till ett kraftigt tryck på att inte tillämpa resolutionsmekanismerna på vissa investerargrupper, som privatkunder. Det är möjligt att det särskilda regelverket enligt förslaget om skulder som ges ut för att uppfylla kravet på förlustabsorberingskapacitet, inklusive den särskilda upplysningsplikten för investerare, ska kunna minska trycket på olika undantag i enskilda fall.

EU:s gällande resolutionslagstiftning innefattar redan ett minimikrav på bankernas förlustabsorberingskapacitet. De föreslagna ändringarna ska inte ändra de grundläggande utgångspunkterna för denna reglering, utan precisera dem. Till denna del kan en viktig ändring vara ett kvantitativt minimikrav som ställs på G-SII-instituten. Å ena sidan kan detta bedömas göra åtminstone dessa instituts förlustabsorberingskapacitet enhetligare. Å andra sidan gäller det att utvärdera vilka marknadseffekter ett sådant kvantitativt krav har om det ställs. När EU utfärdade den gällande resolutionslagstiftningen fattades ett beslut om en lösning där ett kvantitativt minimikrav på förlustabsorberingskapacitet inte ska ställas på bankerna. Då bedömdes det att ett sådant krav samtidigt skulle kunna leda till ett antagande om att förluster i en krissituation ska täckas internt endast upp till det aktuella minimibeloppet, trots att regleringen utgår från att bankens samtliga skuldposter vid behov ska användas till att täcka förluster och konverteringen till eget kapital, förutom de särskilt föreskrivna undantagen.

U 17/2017 rd

Förslagen till ordningsföljden för betalningar är förknippade med samma frågor som uppfyllandet av kraven på förlustabsorberingskapacitet i övrigt. Den nya klassen av icke-prioriterade skulder utan säkerhet motiveras med effektivisering av resolutionsförfarandet. Ändringen har föreskrivits med tanke på att resolutionsmyndigheter blir tvungna att bevilja undantag enligt prövning för vissa skuldposter. Särskilt gäller det insättningar utanför insättningsgarantin och skulder avseende derivat. Åtgärder som vidtas för dem bedöms vara förknippade med juridiska problem eller problem med den finansiella stabiliteten. När förluster hänförs till den nya klassen, som inte omfattar sådana skulder som i förväg anses bli problematiska, främjar det skyddet för investerare. Å andra sidan ska det beaktas att detta särskilda krav enligt förslaget endast ska beröra en synnerligen begränsad grupp europeiska banker. För närvarande är det fastställda antalet G-SII-institut i EU 13. Även för dessa banker ska kravet endast gälla en begränsad del av deras uteblivna skulder. Det är svårt att bedöma vilka marknadseffekter förslaget har. I bedömningen ska dessutom hänsyn tas till möjligheten att reglerna leder till ett antagande om att endast borgenärer vars skulder ingår i denna särskilda klass deltar i täckningen av förluster.

5 Andra medlemsstaters ståndpunkter

De andra medlemsstaternas officiella ståndpunkter är ännu inte kända.

6 Nationell behandling av förslaget och behandling av förslaget i Europeiska unionen

Förslagen lades preliminärt fram för behandling i riksdagen genom statsrådets utredning den 28 november 2016 (E120/2016 rd).

Förslaget och utkastet till statsrådets skrivelse som hänför sig till dem har behandlats i ett skriftligt förfarande i kommittén för EU-ärenden, sektionen för finansiella tjänster och kapitalrörelser (sektion 10) och i EU-ministerutskottet.

Kommissionen lade fram sitt förslag för rådet i december och en egentlig behandling av förslaget inleds i rådet i januari 2017.

Europaparlamentet har inte ännu behandlat förslaget till förordning. Parlamentets föredragande är Gunnar Hökmark (EPP, Sverige) från utskottet för ekonomi och valutafrågor.

Kommissionen har önskat en snabb behandling av förslaget vad gäller prioritetsordningen för borgenärens fordringar.

7 Ålands behörighet

Ärendet omfattas av rikets lagstiftningsbehörighet enligt 27 § i självstyrelselagen för Åland (1144/1991).

8 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet anser att utgångspunkten för kommissionens förslag till fastställande av villkoren för tillämning av resolutionsverktygen är motiverad. Förslagen är dock förknippade med flera frågor som ska utredas noggrant i den fortsatta beredningen. Det gäller att säkerställa effektivitet och en tillräckligt hög nivå för kraven på förlustabsorberingskapacitet och att kraven är konsekventa med principerna i den nuvarande resolutionslagstiftningen. Som en nationell specialfråga anser statsrådet att det är viktigt att bestämmelserna om kravet på

U 17/2017 rd

förlustabsorberingskapacitet också beaktar särdragen hos sammanslutningar av inlåningsbanker, som föreskrivs i Finlands lagstiftning.

Vad gäller förslagen till insolvenslagstiftning som ska tillämpas på banker och ordningsföljden för betalningar av skulder som är godtagbara för uppfyllandet av kravet på täckning av förluster, ska särskild uppmärksamhet fästas vid att förslagen stöder förutsättningarna för att genomföra ett brett investeransvar i alla banker. Till denna del anser statsrådet att förutsättningarna för att i betydande utsträckning utvidga tillämpningsområdet för dessa krav ska utredas i den fortsatta beredningen. Därför förhåller sig statsrådet förbehållsamt till kommissionens förslag enligt vilket harmoniseringen av insolvenslagstiftningen ska behandlas separat från de övriga förslagen och att den ska träda i kraft redan under 2017.

Kommissionens förslag till ändring av kraven på bankers förlustabsorberingskapacitet har ett väsentligt samband med planerna för att fullborda bankunionen. Statsrådet betonar i enlighet med tidigare riktlinjer, att åtgärder som syftar till delning av banksektorns risker, såsom införande av ett gemensamt insättningsgarantisystem, minst kräver att praxis för reglering och tillsyn över banker görs mer enhetlig och att riskerna för de olika ländernas banker reduceras. Statsrådet konstaterar att kommissionens aktuella förslag inte som sådana uppfyller kraven och att deras betydelse för fullbordandet av bankunionen kommer att utvärderas först efter att de antagits i unionslagstiftningen.