



Ändringar av EU:s krishanteringsregelverk

Finansdepartementet

2023-05-22

Dokumentbeteckning

COM(2023) 226

Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL amending Regulation (EU) No 806/2014 as regards early intervention measures, conditions for resolution and funding of resolution action

COM(2023) 227

Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL amending Directive 2014/59/EU as regards early intervention measures, conditions for resolution and financing of resolution action

COM(2023) 228

Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL amending Directive 2014/49/EU as regards the scope of deposit protection, use of deposit guarantee schemes funds, cross-border cooperation, and transparency

COM(2023) 229

Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL amending Directive 2014/59/EU and Regulation (EU) No 806/2014 as regards certain aspects of the minimum requirement for own funds and eligible liabilities

Sammanfattning

Europeiska kommissionen presenterade den 18 april 2023 ett förslag till ändringar och kompletteringar av EU:s krishanteringsregelverk för finansiella företag, främst kreditinstitut (härefter banker). Kommissionens förslag innebär bland annat

- förtydligande av att fler banker – framför allt mellanstora banker – ska kunna omfattas av resolution,

- utökade möjligheter att använda nationella insättningsgarantisystem för att finansiera åtgärder i resolution, och
- förtydligande av förutsättningarna för att använda offentliga medel för att finansiera åtgärder utanför resolution.

Regeringen välkomnar ambitionen att stärka EU:s krishanteringsregelverk. Det är viktigt att regelverket har en ändamålsenlig utformning, i syfte att värna finansiell stabilitet samt att skydda garanterade insättningar och skattemedel.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Till följd av den globala finanskrisen 2008 och den efterföljande euroskuldkrisen, antog EU 2014 ett nytt regelverk för bankkrishantering och insättningsgarantisystem (krishanteringsregelverket). Det övergripande syftet med krishanteringsregelverket är att värna finansiell stabilitet samt att skydda garanterade insättningar och skattemedel när en bank fallerar.

Regelverket tillhandahåller bland annat ett antal verktyg som myndigheter kan använda för att hantera en problemdrabbad bank. Dessa inkluderar möjligheten att hantera en fallerande bank i resolution i stället för genom nationella insolvensförfaranden. Resolutionsförfarandet innebär att staten, genom resolutionsmyndigheten, tar över kontrollen – men inte ägandet – av den problemdrabbade banken i syfte att avveckla eller rekonstruera den. Regelverket sätter också ramarna för hur de olika verktygen ska finansieras och under vilka omständigheter offentliga medel får användas (se fakta-PM om EU-förslag 2011/12: FPM165 för mer information).

Enligt kommissionen har EU:s krishanteringsregler inte fungerat som tänkt för små och mellanstora banker, som i hög grad finansierar sig via insättningar från allmänheten. Erfarenheter tyder på att det kan finnas svårigheter med att hantera sådana banker i resolution. Detta eftersom de i utgångsläget saknar den marknadsfinansiering (i form av obligationer och andra värdepapper), som tillsammans med kapitalet i första hand är avsett att bära förluster i resolution.

Samtidigt kan det även finnas utmaningar med att i stället avveckla mellanstora banker genom nationella insolvensförfaranden – särskilt när icke-garanterade insättare riskerar att drabbas av förluster. Beslutsfattare är ofta oroliga för att sådana förluster under vissa omständigheter kan leda till en förtroendekris bland insättare, som i värsta fall även kan sprida sig till andra banker. Jämfört med resolution finns det dock generösare möjligheter att enligt statsstödsreglerna använda offentliga medel i nationella förfaranden utanför resolution, inklusive i insolvensförfaranden. I praktiken har detta

skapat incitament för myndigheter att hantera mellanstora banker inom ramen för nationella förfaranden i stället för i resolution, åtminstone delvis finansierat med skattemedel.

Mot denna bakgrund har kommissionen gjort en översyn av regelverket i syfte att förbättra krishanteringen av små och mellanstora banker. Översynen ingår i Eurogruppens arbete med att stärka bankunionen, se Eurogruppen i inkluderande formats uttalande om bankunionens framtid från 16 juni 2022.¹

Kommissionen genomför även en utvärdering av statsstödsreglerna, som planeras bli klar första kvartalet 2024.

1.2 Förslagets innehåll

1.2.1 Allmänt om förslaget

Europeiska kommissionens förslag presenterades den 18 april. Det omfattar ändringar i alla tre rättsakter i krishanteringsregelverket för banker: krishanteringsdirektivet, insättningsgarantidirektivet och förordningen om den gemensamma resolutionsmekanismen (SRM-förordningen). Därutöver hanteras vissa ändringar i krishanteringsdirektivet och SRM-förordningen i en separat akt. Ändringarna är främst kopplade till krav på kapital och nedskrivningsbara skulder inom bankkoncerner.

Enligt kommissionen syftar förslaget främst till att säkerställa en konsekvent tillämpning av regelverket avseende krishanteringen av små och mellanstora banker, som också minskar användningen av skattemedel.

Kommissionen föreslår ändringar som underlättar en bredare tillämpning av resolution, i första hand till mellanstora banker. Vidare föreslår kommissionen ett antal ändringar som avser att underlätta finansieringen av resolutionsförfarandet för sådana banker.

Kommissionens förslag rör även en rad andra frågor. En av de viktigare avser förtydligande av villkoren för användningen av offentliga medel utanför resolution.

Slutligen omfattar förslaget även ändringar och kompletteringar i SRM-förordningen. SRM-förordningen är främst tillämplig i bankunionens deltagande medlemsstater.

Samtliga ändringsförslag som tas upp i denna promemoria är tillämpliga på hela EU27.

¹ [Eurogroup statement on the future of the Banking Union of 16 June 2022 - Consilium \(europa.eu\)](https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/06/16-eurogroup-statement-on-the-future-of-the-banking-union/)

1.2.2 En bredare tillämpning av resolution

En förutsättning för att en fallerande bank ska försättas i resolution är att det bedöms nödvändigt med hänsyn till det allmännas intresse. Huvudregeln är annars att banken ska hanteras genom nationella insolvensförfaranden – i Sverige konkurs (om den är på obestånd) eller likvidation (om den inte är på obestånd). Det är resolutionsmyndigheten som gör prövningen utifrån regelverkets resolutionsändamål om att i) upprätthålla bankens kritiska verksamheter, ii) värna den finansiella stabiliteten, iii) skydda offentliga finanser och iv) skydda garanterade insättningar och klientmedel. Resolution ska anses ligga i det allmännas intresse om det är nödvändigt för att uppfylla ett eller flera av resolutionsändamålen – givet att resolutionsåtgärderna står i proportion till ändamålen och givet att en avveckling genom konkurs eller likvidation inte skulle uppnå ändamålen i lika hög grad. I praktiken har många resolutionsmyndigheter gjort bedömningen att det i första hand är de största bankerna inom EU som uppfyller villkoren för det allmännas intresse. I Sverige är det Riksgäldskontoret som är resolutionsmyndighet och därmed ansvarig för denna bedömning. I bankunionen finns en gemensam resolutionsmyndighet för de omkring 120 största bankerna (den gemensamma resolutionsnämnden), medan de nationella resolutionsmyndigheterna ansvarar för övriga banker.

Kommissionen föreslår en bredare definition av när det ska anses ligga i det allmännas intresse att försätta en fallerande bank i resolution. Syftet är att utvidga tillämpningen av resolution till fler mellanstora och mindre banker inom EU. Justeringarna rör ändamålen om kritisk verksamhet och skydd av garanterade insättningar. I bedömningen av om banken har kritisk verksamhet som behöver upprätthållas, ska enligt förslaget både regional och nationell hänsyn tas. Ändamålet att skydda garanterade insättningar föreslås utvidgas till att även gälla icke-garanterade insättningar. Därtill görs tillägget att kostnaden för insättningsgarantifonden ska minimeras. Kommissionen föreslår även att nationella insolvensförfaranden endast ska tillämpas om ett sådant förfarande uppnår resolutionsändamålen i *högre utsträckning* än vad resolution gör.

1.2.3 Insättningsgarantifonden som komplement till interna resurser

Enligt nuvarande regelverk ska resolution i första hand finansieras av bankernas ägare och borgenärer, och i andra hand av medel från resolutionsfonden – efter det att ägare och borgenärer burit betydande förluster om minst 8 procent av bankens kapital och skulder. Vid behov bär insättningsgarantifonden förluster i garanterade insättningsars ställe.

I Sverige är resolutionsreserven nationell, medan medlemmarna i bankunionen har tillgång till en gemensam resolutionsfond. Insättningsgarantifonderna är dock nationella i hela EU.

I syfte att underlätta resolution av mellanstora och mindre banker föreslår kommissionen att insättningsgarantifonderna under vissa omständigheter ska få en utökad roll i att finansiera resolution.

För banker som ska *avvecklas i resolution* föreslår kommissionen att insättningsgarantifonderna lättare ska kunna finansiera en försäljning eller överföring av garanterade insättningar till en annan bank. Om resolutionsmyndigheten bedömer att det är nödvändigt för att upprätthålla den finansiella stabiliteten ska insättningsgarantifonderna även kunna finansiera en försäljning eller överföring av icke-garanterade insättningar. Förslaget förutsätter att i) kostnaderna för fonden beräknas bli lägre jämfört med att i stället ersätta garanterade insättare i ett vanligt konkursförfarande (enligt ett så kallat kostnadstest) och ii) att den fallerade bankens aktieägare och borgenärer redan har burit förluster i enlighet med förmånsrättsordningen. Det finns dock inget villkor, liknande det för resolutionsfonden, för hur stora sådana förluster behöver vara.

Kommissionens förslag innehåller vissa förtydliganden vad gäller utformningen av kraven på interna resurser i form av kapital och nedskrivningsbara skulder (som i första hand ska bära förluster) för de banker som planeras avvecklas i resolution. Eftersom bankerna ska lämna marknaden behöver kraven inte ta höjd för att kapitalet behöver återställas i samma utsträckning som för banker som ska rekonstrueras för att leva vidare. I de flesta fall kommer kraven därför sannolikt bli något lägre för dessa banker.

För att tillgängliggöra medel från insättningsgarantifonden föreslår kommissionen en ändring av förmånsrättsordningen. Ändringen innebär att samtliga insättningar, både garanterade och icke-garanterade, ges samma prioritet. Garanterade insättningar förlorar därmed sin förmånsrättsliga särställning i förhållande till övriga insättningar. På så sätt ökar sannolikheten för att kostnadstestet ska visa att kostnaderna för insättningsgarantifonden blir lägre i resolution jämfört med att i stället ersätta garanterade insättare i ett vanligt konkursförfarande.

1.2.4 Förtydligande av offentligt stöd utanför resolution

Statligt stöd till banker är enligt krishanteringsramverket som utgångspunkt förbjudet, men med vissa undantag. Kommissionens förslag tydliggör under vilka omständigheter och i vilken form olika typer av offentligt stöd kan ges utanför resolution. Förändringarna rör främst i) förebyggande statligt stöd, ii) preventiva åtgärder och iii) alternativa åtgärder. Syftet är att skapa en mer likvärdig krishantering av europeiska banker.

Förebyggande statligt stöd är en form av exceptionellt och tillfälligt statligt stöd som tillåts för banker som har begränsade problem, men som i grunden är livskraftiga. Stödet får endast ges om det är nödvändigt för att motverka

en allvarlig störning av det finansiella systemet. Kommissionens ändringsförslag tar främst sikte på att tydliggöra att stödet ska vara tillfälligt och ges i ett tidigt skede till livskraftiga institut. Förslaget innebär att definitionen av livskraft skärps, samt att stödet som huvudregel ska vara i form av kapitalinstrument eller åtgärder kopplade till nedskrivning av tillgångar, och endast i undantagsfall får bestå i tillskott av kärnprimärkapital.

Preventiva och alternativa åtgärder är stödformer som tillåts enligt insättningsgarantidirektivet. Åtgärderna innebär att medlen i insättningsgarantifonden antingen kan användas för att undvika ett bankfallissemang (preventiva åtgärder) eller för att finansiera en försäljning av tillgångar och skulder i samband med nationella insolvensförfaranden (alternativa åtgärder). Tillämpningen förutsätter att kostnaden för insättningsgarantifonden bedöms bli lägre jämfört med att ersätta garanterade insättare i konkurs (enligt ett kostnadstest). Kommissionen föreslår ändringar för att göra preventiva åtgärder tillgängliga för både privata och statliga insättningsgarantisystem. Vidare föreslås en harmonisering av det kostnadstest som redan gäller för preventiva och alternativa åtgärder och det kostnadstest som föreslås gälla i resolution.

1.3 Gällande svenska regler och förslagens effekt på dessa

EU:s krishanteringsdirektiv har i svensk rätt i huvudsak genomförts i lagen (2015:1016) om resolution, lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse, lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden och förmånsrättslagen (1970:979).

EU:s insättningsgarantidirektiv har i svensk rätt i huvudsak genomförts i lagen (1995:1571) om insättningsgaranti.

Ändringarna i direktiven kommer att medföra ändringar i dessa lagar.

Möjligheten att använda insättningsgarantin för preventiva eller alternativa åtgärder har inte genomförts i svensk rätt. Enligt förslaget ska det dock fortsatt vara frivilligt för medlemsstaterna att genomföra möjligheten att utnyttja insättningsgarantisystemet för att finansiera de preventiva och alternativa åtgärderna.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

1.4.1 Konsekvenser för företagen

Inom EU finns det stora skillnader i resolutionsmyndigheternas bedömning av när resolution kan anses ligga i det allmännas intresse. I Sverige bedömer Riksgäldskontoret att det, utöver de tre svenska storbankerna, finns ytterligare sex mellanstora banker för vilka resolution ligger i det allmännas

intresse om de fallerar. I Danmark görs bedömningen att i princip samtliga banker bör hanteras genom resolution. Inom bankunionen tillämpas dock resolution endast på de allra största bankerna i området.

Genom ändringsförslagen avser kommissionen åstadkomma en mer likvärdig och utvidgad tillämpning av resolution till mellanstora banker. Prövningen av förutsättningarna för resolution kommer även fortsättningsvis att göras av resolutionsmyndigheterna i varje enskilt fall. Enligt kommissionen går det därför inte att avgöra hur tillämpningen av resolution kommer att påverkas av de föreslagna ändringarna. Vissa nationella skillnader kommer sannolikt att kvarstå. I ett svenskt perspektiv kan det konstateras att Riksgäldskontoret redan idag planerar att tillämpa resolution på vissa mellanstora banker, men förslaget skulle kunna innebära att ytterligare banker hanteras i resolution.

Om resolutionsmyndigheterna, inklusive Riksgäldskontoret, bedömer att resolution bör tillämpas på fler små och mellanstora banker, uppskattar regeringen att dessa banker som regel skulle få utökade krav på kapital och nedskrivningsbara skulder jämfört med idag. Därmed skulle deras finansieringskostnader sannolikt öka något. Hur mycket beror på hur kraven utformas. Då resolutionsstrategin för dessa mindre banker som utgångspunkt skulle bestå i avveckling, är behovet av att återställa bankens kapital inte lika stort som för en bank som ska rekonstrueras för att fortleva. Kommissionens förslag ger också uttryck för att sådan hänsyn ska kunna tas. Kraven för de mindre bankerna skulle därför sannolikt bli lägre relativt kraven för de större bankerna som i första hand ska rekonstrueras i resolution. Därtill föreslås myndigheterna bland annat ta hänsyn till bankernas storlek, finansieringsmodell och riskprofil i beräkningen av behovet av kapital och nedskrivningsbara skulder. Regeringen bedömer därför att kraven för de mindre bankerna bör kunna utformas på ett proportionerligt sätt och till en rimlig kostnad för de banker som berörs. I tillägg till detta skulle de aktuella bankerna sannolikt se en viss ökning av administrativa kostnader till följd av utökade krav rörande rapportering och resolutionsplanering.

Regeringen delar kommissionens bedömning att de föreslagna ändringarna i vissa situationer kan leda till ökade kostnader för banksektorn som helhet, genom ett ökat behov av att retroaktivt ta ut avgifter från banksektorn för att fylla på insättningsgarantifonden om den behöver användas i krishanteringen av banker. Regelverket är dock utformat för att krishanteringen av banker i första hand ska finansieras av den fallerande bankens ägare och borgenärer. Om regelverket fungerar som tänkt bör det därför endast i undantagsfall bli aktuellt att ta in ytterligare avgifter från banksektorn.

Vidare bedömer regeringen att eventuella ökade kostnader till viss del kan vägas upp av förslagets positiva effekter för bankerna. En mer likvärdig tillämpning av regelverket och förbättrat skydd av den finansiella stabiliteten skapar bättre förutsättningar för banker att bedriva verksamhet, samtidigt som det skapar mer likvärdiga konkurrensvillkor inom EU. Även andra

1.4.2 Offentligfinansiella konsekvenser

1.4.2.1 Samhällsekonomiska konsekvenser

Regeringen bedömer att det finns samhällsekonomiska fördelar med att möjliggöra en bredare tillämpning av resolution. Regeringen konstaterar att detta enligt kommissionens förslag förutsätter att förmånsrätten för insättningar ändras, i syfte att under vissa omständigheter tillgängliggöra finansiering från insättningsgarantifonden för att kunna sälja icke-garanterade insättningar i stället för att skriva ner dem. Därmed kan risken för uttagsanstormningar, liknande den i den amerikanska banken Silicon Valley Bank i mars i år, begränsas. Regeringen anser dock att det är problematiskt att kommissionen föreslår att resolutionsändamålet att skydda garanterade insättningar ska utvidgas till att omfatta *samtliga* insättare. Ändringen riskerar att tolkas som att icke-garanterade insättare som huvudregel ska undantas från att bära förluster, och inte bara om resolutionsmyndigheten bedömer att det är nödvändigt för att upprätthålla den finansiella stabiliteten.

Oavsett hur resolutionsändamålet avseende insättningarna utformas, innebär förslaget ett delvist utökat skydd mot förluster för icke-garanterade insättare. Enligt regeringens bedömning skulle detta kunna ha en viss negativ påverkan på marknadsdisciplinen. Eftersom icke-garanterade insättare redan har relativt svaga incitament att övervaka bankens risker bör dock skillnaden jämfört med nuvarande tillämpning i EU vara relativt begränsad. Marknadsdisciplinen värnas också genom bestämmelser som ska säkerställa att bankens ägare och övriga borgenärer även fortsatt har incitament att övervaka bankens risker – främst genom bestämmelserna om krav på kapital och nedskrivningsbara skulder för de banker där finansiering från insättningsgarantifonden kan bli aktuell, samt genom bestämmelser om att banken i sådana fall måste lämna marknaden. Detta förutsätter dock att myndigheterna tillämpar kraven som avsett, och att den inbyggda flexibilitet som regelverket medger inte leder till att kraven sätts så pass lågt att insättningsgarantifonden behöver användas oftare än tänkt.

Regeringen bedömer att förslaget om en utökad roll för insättningsgarantisystemet i krishanteringen av banker kan leda till att fonden utnyttjas oftare än idag. Risken för att detta skulle försvaga insättarnas förtroende för den svenska insättningsgarantin bör dock vara begränsad. Detta eftersom skyddet för insättarna främst består i att staten står som garant för garantin, samtidigt som allmänhetens förtroende för staten är högt. I andra delar av EU kan denna risk vara mer påtaglig.

Vidare bedömer regeringen att förtydligade villkor för offentligt stöd utanför resolution minskar risken för att skattemedel används för att rädda banker. Det skapar även bättre förutsättningar för en mer likvärdig tillämpning av regelverket. Vissa nationella skillnader kommer dock sannolikt att kvarstå, eftersom lagförslaget även fortsatt tillhandahåller ett antal olika krishanteringsverktyg utanför resolution (i form av preventiva och alternativa åtgärder) som medlemsländerna själva avgör om de vill införa. I länder som inte inför dessa verktyg kan det finnas en större presumtion för resolution, eftersom myndigheternas handlingsalternativ för att uppnå kostnadseffektiva lösningar för insättningsgarantifonden begränsas.

Slutligen kan eventuella kostnadsökningar för bankerna enligt regeringens bedömning delvis komma att skjutas över på kunderna (inklusive hushåll och små och medelstora företag). Eftersom bankernas kostnadsökningar väntas bli relativt begränsade, bör påverkan på kunderna också bli det. Kommissionen har inte presenterat någon jämfästldhets- eller hållbarhetsanalys av förslaget. Regeringen bedömer att förslagen inte medför några konsekvenser för jämfästldheten eller hållbarheten.

1.4.2.2 Budgetära konsekvenser

Enligt kommissionens konsekvensanalys har förslaget ingen påverkan på EU-budgeten. Vidare menar kommissionen i sin konsekvensanalys att de ökade administrativa kostnaderna för resolutionsmyndigheterna i viss mån vägs upp av en ökad rättssäkerhet och förutsägbarhet i genomförandet av resolutionsåtgärder.

Om fler banker planeras att försättas i resolution bedömer regeringen att detta skulle leda till en ökad administrativ börda för Riksgäldskontoret, både i det förberedande arbetet med att planera för resolution och vid ett eventuellt mer frekvent genomförande av resolution. Regeringen bedömer dock att förslaget inte nödvändigtvis innebär några större förändringar av Riksgäldskontorets nuvarande tillämpning, och i så fall inte heller någon större ökning av kostnaderna.

Enligt regeringens bedömning skulle finansieringen av en försäljning av en banks garanterade insättningar i många fall kunna utgöra en mer kostnadseffektiv användning av insättningsgarantisystemet jämfört med att betala ut ersättning till insättarna.² I kommissionens förslag är detta också en förutsättning för att insättningsgarantisystemet ska få användas på ett sådant sätt. Samtidigt innebär de utökade möjligheterna att använda insättningsgarantifondens medel i krishanteringen av banker, i kombination med den föreslagna ändringen av förmånsrätten för insättningar, sannolikt att

² Enligt en studie från den Europeiska centralbanken (ECB) kan det i många fall vara mer kostnadseffektivt för fonden att finansiera överföringar av insättningar i stället för att betala ut ersättning från insättningsgarantisystemet i insolvens. Detta stöds också av data från USA, där insättningsgarantin används på liknande sätt.

fonden kommer att utnyttjas oftare än idag – både inom och utom resolution. En ökad användning av insättningsgarantifonden skulle kunna innebära en viss ökad risk för staten, som vid behov kan behöva gå in och tillfälligt finansiera utbetalningarna innan nya avgifter kan tas in från banksektorn för att fylla på fonden. Denna risk bör vägas mot fördelarna med att, genom en mer effektiv krishantering, kunna agera för att återställa förtroendet för det finansiella systemet och därigenom värna finansiell stabilitet.

Sammantaget väntas förslaget i dess nuvarande utformning inte ge upphov till några budgetära konsekvenser, men beroende på det slutliga direktivens utformning kan inte budgetära konsekvenser för statsbudgeten uteslutas. Eventuella kostnader som förslagen kan leda till för den nationella budgeten ska finansieras i linje med de principer om neutralitet för statens budget som riksdagen beslutat om (prop. 1994/95:40, bet. 1994/95:FiU5, rskr. 1994/95:67). Utgiftsdrivande åtgärder på EU-budgeten behöver finansieras genom omprioriteringar i EU:s budget.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar förslaget att stärka EU:s krishanteringsregelverk i syfte att värna finansiell stabilitet, samt att skydda garanterade insättningar och skattemedel.

Förslaget är även ett steg i att utveckla bankunionen. Regeringen eftersträvar att bankunionen ska utformas på ett så ändamålsenligt sätt som möjligt – oavsett om Sverige fortsätter att stå utanför eller inte.

Regeringen anser överlag att förslagen att underlätta en bredare tillämpning av resolution bidrar till att förbättra förutsättningarna för en mer effektiv och förutsägbar krishantering av europeiska banker. Det är viktigt att detta förenas med fortsatt utrymme för flexibilitet för resolutionsmyndigheten i tillämpningen. Målet med resolution bör dock fortsatt vara att värna finansiell stabilitet, samt att skydda *garanterade* insättningar och skattemedel.

Regeringen anser att en eventuell utvidgning av insättningsgarantifondens roll bör göras med beaktande av principen att bankerna så långt som möjligt själva bör bära kostnaderna för sitt eget risktagande. Krishantering av banker, oavsett storlek, bör därför i första hand finansieras av bankerna själva och endast i andra hand av gemensamma medel från insättningsgarantifonden eller resolutionsreserven. Denna princip är central för att skydda offentliga medel och för att bevara allmänhetens höga förtroende för insättningsgarantin.

Regeringen anser att förändringar av förmånsrätten för insättningar bör begränsas till sådana som är nödvändiga för att åstadkomma en mer ändamålsenlig krishantering av europeiska banker. I förhandlingarna avser regeringen bevaka att ändringar i förmånsrättsordningen, och insolvenslagstiftningen generellt, endast omfattar bestämmelser specifika för finansiella företag.

Regeringen anser att tydliga villkor för användning av offentligt stöd utanför resolution kan bidra till en ökad förutsägbarhet och ändamålsenlighet i tillämpningen av åtgärderna. Vidare är regeringen positiv till att det även fortsättningsvis ska vara frivilligt för medlemsstaterna att genomföra möjligheten att utnyttja insättningsgarantisystemet för att ge offentligt stöd i form av preventiva och alternativa åtgärder.

Regeringen förespråkar ett proportionerligt och ändamålsenligt regelverk som beaktar administrativ börda för såväl myndigheter som banker, inte minst små banker. Mot bakgrund av Sveriges budgetrestriktiva hållning ska Sverige agera för att förslaget ekonomiska konsekvenser begränsas både för statens budget och EU-budgeten.

Förslaget behandlas under Sveriges EU-ordförandeskap under våren 2023.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Överlag välkomnar medlemsstaterna kommissionens förslag. Flera medlemsstater anser att en något bredare tillämpning av resolution kan bidra till en mer effektiv och förutsägbar krishantering av europeiska banker. Vad avser insättningsgarantifondens utökade åtagande och ändringen av förmånsrätten för insättningar är ett antal medlemsstater kritiska, främst på grund av risken för att det kan försvaga marknadsdisciplinen och öka kostnaderna för insättningsgarantisystemen. I detta sammanhang lyfts vikten av att kostnaderna i resolution även fortsättningsvis främst ska bäras av bankernas aktieägare och borgenärer. I övriga delar är medlemsstaternas ståndpunkter ännu inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionerna har inte behandlat förslaget än. Europaparlamentet har tidigare uttryckt stöd för en översyn av krishanteringsramverket för banker. Vidare har ECB välkomnat kommissionens förslag. Genom att göra krishanteringen mer effektiv och likvärdig, ser ECB förslaget som ett viktigt steg mot att fullborda bankunionen.

Av de remissinstanser som tillfrågats har endast Svenska Bankföreningen lämnat skriftliga synpunkter, och i detta skede endast övergripande och preliminära sådana. Bankföreningen anser att förslaget bör föranleda en översyn av hur avgifterna till insättningsgarantin speglar den risk som olika banker utgör för fonden. Vidare ser Bankföreningen en risk för ökade finansieringskostnader för bankerna.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

De rättsliga grunderna för de föreslagna ändringarna är artikel 114 (för krishanteringsdirektivet och SRM-förordningen) och artikel 53(1) (för insättningsgarantidirektivet) i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Beslut fattas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet i artikel 294, det vill säga Europaparlamentet är medbeslutande. Rådet beslutar med kvalificerad majoritet.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionen gör bedömningen att förslaget står i överensstämmelse med subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen. Bestämmelser om krishantering av banker regleras redan i stor utsträckning på EU-nivå. Regeringen ställer sig som utgångspunkt positiv till att delar av krishanteringsregelverket ses över och anser att reglerna i stor utsträckning även fortsatt bör regleras på EU-nivå. Regeringen instämmer därför i kommissionens bedömning om att förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förhandlingarna om förslaget i rådsarbetsgrupp påbörjades med ett inledande möte i maj 2023. Tidplanen för Europaparlamentets behandling är inte känd.

4.2 Fackuttryck/termer