

U 5/2016 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU) nr 806/2014 för att inrätta ett europeiskt insättningsgarantisystem (*europeiska insättningsgarantisystemet*)

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen Europeiska kommissionens förslag av den 24 november 2015 till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU) nr 806/2014 för att inrätta ett europeiskt insättningsgarantisystem samt en promemoria om förslaget.

Helsingfors den 11 februari 2016

Kommun- och reformminister Anu Vehviläinen

Konsultativ tjänsteman Jaakko Weuro

FINANSMINISTERIET

PROMEMORIA
5.2.2016

EU/2015/1619

KOMMISSIONENS FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING OM ÄNDRING AV FÖRORDNING (EU) NR 806/2014 FÖR ATT INRÄTTA ETT EUROPEISKT INSÄTTNINGSGARANTISYSTEM

1 Förslagens bakgrund och syfte

I förslaget är det fråga om att inrätta ett europeiskt insättningsgarantisystem. Förslaget utgör det tredje steget i EU:s bankunion. I det första steget infördes en gemensam banktillsynsmekanism i anslutning till Europeiska centralbanken (ECB) och godkändes möjlighet för Europeiska stabilitetsmekanismen (ESM) att bevilja finansiellt stöd direkt till banker som råkat i svårigheter. I bankunionens andra steg inrättades en gemensam resolutionsmekanism, som innebär att resolutionsbeslut som gäller banker som står under ECB:s tillsyn och gränsöverskridande banker överfördes till en ny EU-institution som inrättades samtidigt, den gemensamma resolutionsnämnden, och resolutionsfinansiering ska täckas ur en gemensam resolutionsfond som förvaltas av den gemensamma resolutionsnämnden.

Fördjupningen av bankunionen är ett led i den plan för fördjupning av den ekonomiska och monetära unionen som lades fram i s.k. de fem ordförandenas rapport den 22 juni 2015 och i kommissionens meddelande med anledning därav den 21 oktober 2015. Kommissionen anser att den ekonomiska och monetära unionen behöver en fullbordad och fungerande bankunion för att säkerställa en framgångsrik gemensam penningpolitik, en bättre riskdiversifiering mellan medlemsstaterna och tillräckliga finansiella medel. En fullbordad bankunion stärker dessutom den ekonomiska och monetära unionens finansiella stabilitet genom att återställa förtroendet för banksektorn med en åtgärds kombination som syftar till att både fördela och minska riskerna.

Samtidigt som kommissionen den 24 november 2015 antog förslaget till förordning om att inrätta ett europeiskt insättningsgarantisystem kom kommissionens meddelande ”Mot ett fullbordande av bankunionen”, där man beskriver sin plan för en fördjupning av bankunionen. I meddelandet fäster kommissionen uppmärksamhet vid att medlemsstaterna måste införliva direktivet om återhämtning och resolution av banker och direktivet om insättningsgarantisystem i sin nationella lagstiftning samt ratificera det mellanstatliga avtalet om den gemensamma resolutionsfonden enligt den tidtabell som man beslutat om tidigare.

I meddelandet uppmanas medlemsstaterna att skynda på med brofinansieringsarrangemang för den gemensamma resolutionsfonden. EKOFIN-rådet nådde i november 2015 samförstånd om att dessa arrangemang ska genomföras i form av nationella arrangemang med en lånelimit. Kommissionen anser att medlemsstaterna skyndsamt borde ersätta denna lånelimit med en lånelimit som beviljas från ESM och dessutom komma överens om en permanent offentlig säkerhetsmekanism (*common backstop*), som i fiskalt hänseende borde vara neutralt på medellång sikt.

Dessutom meddelar kommissionen att man är redo att överväga andra åtgärder för att på nytt se över den harmoniserade EU-lagstiftningen om bankbranschen som ligger till grund för bankunionen, dvs. det s.k. gemensamma regelverket i syfte att minska riskerna för banksystemet och direktkopplingen mellan bankerna och deras hemstater. Dessa förslag beskrivs i statsrådets skrivelse E 79/2015 rd med anledning av meddelandet.

Kommissionen betonar det gemensamma insättningsgarantisystemets betydelse för bankunionens förmåga att motstå störningar (resiliens). Kommissionen anser att de nationella skillnaderna i insättningsgaranti leder till att den inre marknadens integritet undergrävs (fragmentiseras) och begränsar bankernas möjligheter till gränsöverskridande verksamhet. Målet är att insättningsgarantisystemets trygghet inte ska variera i olika banker beroende på deras geografiska läge inom bankunionen.

2 Huvudsakligt innehåll

2.1 Allmänna principer

Kommissionen föreslår att förordningen om den gemensamma resolutionsmekanismen (EU) nr 806/2014 ändras så att till den fogas bestämmelserna om ett gemensamt insättningsgarantisystem. På det gemensamma insättningsgarantisystemet skulle således tillämpas de allmänna principerna för den gemensamma resolutionsmekanismen om tillämpning av unionsrätten, icke-diskriminering, tillsyn över offentligt finansiellt stöd och medlemsstaternas okränkbara budgetsuveränitet (artikel 6), nationella myndigheters skyldighet att iaktta beslut samt påföljder som baserar sig på förordningen (artikel 74 e). Insättningsgarantisystemet inrättas i tre steg, som är ett återförsäkringssystem, ett koassuranssystem och ett fullständigt försäkringssystem (artikel 1).

2.2 Tillämpningsområde

Förordning ska vad bestämmelserna om det gemensamma insättningsgarantisystemet beträffar tillämpas på samtliga insättningsgarantisystem (nedan *deltagande insättningsgarantisystem*) enligt direktiv 2014/49/EU (nedan *direktivet om insättningsgaranti*) som är officiellt erkända i en deltagande medlemsstat och på alla kreditinstitut som är knutna till sådana system. Medlemsstater som står utanför bankunionen kan ansluta sig till det gemensamma insättningsgarantisystemet endast genom att gå med i bankunionen.

2.3 Återförsäkring

Under återförsäkringsperioden får de deltagande insättningsgarantisystem som ställs inför en utbetalningshändelse eller resolution begära finansiering från den gemensamma insättningsgarantifonden på upp till 20 % av deras likviditetsbrist. Återförsäkringsperioden ska vara tre år från det att bestämmelserna om det gemensamma insättningsgarantisystemet började tillämpas (artikel 41 a). Kommissionens plan är att återförsäkringsperioden ska börja vid ingången av 2017.

Med likviditetsbrist avses i en utbetalningshändelse det totala beloppet av insättningar som innehålls av kreditinstitutet och som täcks av insättningsgarantin (täckta insättningar) minus beloppet av tillgängliga finansiella medel som det deltagande insättningsgarantisystemet bör ha vid tidpunkten för utbetalningshändelsen, om det hade insamlat förhandsbidrag i enlighet med den finansieringsbana som föreskrivs i förordningen (självriskandel) och beloppet för extraordinära bidrag enligt direktivet om insättningsgaranti som det deltagande insättningsgarantisystemet kan insamla inom tre dagar (artikel 41 b).¹ Av kommissionens förslag framgår inte desto närmare på vilka grunder man ska bedöma att extraordinära bidrag kan insamlas inom tre dagar.

¹ Likviditetsbrist = täckta insättningar – självriskandel (insamlat förhandsbidrag som finansieringsbanan förutsätter) – efterhandsbidrag som får insamlas inom tre dagar

I samband med resolutionsförfaranden avses med likviditetsbrist den andel av resolutionskostnaderna som fastställs för det deltagande insättningsgarantisystemet minus beloppet av tillgängliga finansiella medel som det deltagande insättningsgarantisystemet bör ha vid tidpunkten för fastställandet, om det hade insamlat förhandsbidrag i enlighet med den finansieringsbana som föreskrivs i förordningen (artikel 41 b). Under återförsäkringsperioden täcker den gemensamma insättningsgarantifonden insättningsgarantisystemets kostnader i samband med resolutionsförfaranden endast om det är en situation som baserar sig på ett beslut av den gemensamma resolutionsnämnden (artiklarna 41 a och 79).

Den gemensamma insättningsgarantifonden ska också täcka 20 % av det deltagande insättningsgarantisystemets överskjutande förlust. Med överskjutande förlust avses i samband med en utbetalningshändelse det belopp det deltagande insättningsgarantisystemet återbetalat till insättarna och som det inte återvunnit vid likvidations- eller rekonstruktionsförfaranden minus självriskandelen enligt finansieringsbanan och det belopp av efterhandsbidrag som det deltagande insättningsgarantisystemet får insamla inom ett kalenderår. I samband med resolutionsförfaranden avses med överskjutande förlust det deltagande insättningsgarantisystemets andel som inte har återvunnits under resolutionsförfarandet minus självriskandelen enligt finansieringsbanan (artikel 41 c).

2.4 Koassurans

Koassuransperioden inleds efter återförsäkringsperioden och varar fyra år. Under koassuransperioden får de deltagande insättningsgarantisystemen som ställs inför en utbetalningshändelse eller resolution begära finansiering från insättningsgarantifonden för 20—80 % av sitt likviditetsbehov och 20—80 % av sin förlust till följd av utbetalningshändelsen eller resolutionen (artikel 41 d). Den gemensamma insättningsfondens täckningsandel ökar med 20 procentenheter om året (artikel 41 e).

Med likviditetsbehov avses i samband med en utbetalningshändelse det totala beloppet av täckta insättningar som innehas av kreditinstitutet vid tidpunkten för utbetalningshändelsen och i samband med resolutionsförfaranden insättningsgarantisystemets andel av resolutionskostnaderna (artikel 41 f). Under koassuransperioden har de deltagande insättningsgarantisystemen alltså ingen självriskandel, som under återförsäkringsperioden. I samband med en utbetalningshändelse eller resolutionsförfaranden avses förlust på motsvarande sätt det belopp som insättningsgarantisystemet återbetalat eller resolutionsfinansieringsbeloppet minus återvunna belopp (artikel 41 g). Under koassuransperioden finns det inte heller längre någon självriskandel vid förluster.

2.5 Fullständig försäkring

Perioden med fullständig försäkring inleds efter koassuransperioden, dvs. enligt kommissionens förslag till tidtabell 2024. Vid fullständig försäkring täcker den gemensamma insättningsgarantifonden de deltagande insättningsgarantisystemens likviditetsbehov samt förluster till följd av en utbetalningshändelse eller resolution fullt ut. Likviditetsbehovet och förlusten fastställs på samma sätt som under koassuransperioden (artikel 41 h).

2.6 Finansieringsbana som ska följas av deltagande insättningsgarantisystem

I direktivet om insättningsgaranti föreskrivs om en övergångsperiod under vilken de nationella insättningsgarantisystemen ska uppnå en målnivå som motsvarar 0,8 % av det totala beloppet för täckta insättningar. I förordningen föreskrivs om den finansieringsbana som de deltagande insättningsgarantisystemen ska följa för att kunna omfattas av den gemensamma insättningsgarantifondens försäkringsskydd under de olika perioderna. Kommissionen får efter samråd

med nämnden godkänna tillfälligt undantag från finansieringsbanan av skäl som sammanhänger med konjunkturen i respektive medlemsstat, den procykliska inverkan som bidrag kan ha, eller med en utbetalningshändelse som uppstod på nationell nivå (artikel 41 j).

Målnivå enligt finansieringsbanan som ska uppnås årligen senast den 3 juli:

- senast 2017: 0,14 %,
- senast 2018: 0,21 %,
- senast 2019: 0,28 %,
- senast 2020: 0,28 %,
- senast 2021: 0,26 %,
- senast 2022: 0,20 %,
- senast 2023: 0,11 %,
- senast 2024: 0 %.

2.7 Förfarande vid en utbetalningshändelse och resolution samt bestämmelser om beslutsfattande

I förordningen föreskrivs om de förfaranden som ska iakttas i insättningsgarantisystemets verksamhet i samband med en utbetalningshändelse och resolution. De deltagande insättningsgarantisystemen ska vara skyldiga att i förebyggande syfte informera resolutionsnämnden om omständigheter som de är medvetna om och som kan resultera i en utbetalningshändelse eller användande i resolutionsförfaranden (artikel 41 k). Ifall ett deltagande insättningsgarantisystem ställs inför en utbetalningshändelse eller resolution ska det omedelbart underätta resolutionsnämnden (artikel 41 j).

Efter mottagande av det deltagande insättningsgarantisystemets underrättelse ska resolutionsnämnden inom 24 timmar i sin verkställande session besluta att villkoren för täckning genom det europeiska insättningsgarantisystemet är uppfyllda och fastställa det finansieringsbelopp som den gemensamma resolutionsfonden ska tillhandahålla det deltagande insättningsgarantisystemet. Om en eller flera utbetalningshändelser eller utnyttjande i resolution pågår samtidigt och den gemensamma insättningsgarantifonden tillgängliga finansiella medel inte räcker till, ska finansiering tillhandahållas i relation till berättigade utbetalningar och tillgängliga finansiella medel. Om ett deltagande insättningsgarantisystem är missnöjt med resolutionsnämndens beslut får det begära att beslutet ska ändras. Resolutionsnämnden ska fatta ett nytt beslut inom 24 timmar (artikel 41 m).

Det gemensamma insättningsgarantisystemet ska finnas i anslutning till resolutionsnämnden. För beslut som gäller insättningsgaranti ska resolutionsnämndens verkställande session och plenarsession kompletteras med företrädare för de myndigheter som ansvarar för insättningsgarantisystemet. Resolutionsnämndens plenarsession ska arbeta i tre olika sammansättningar: gemensam plenarsession, plenarsession om resolutionsmekanismen och plenarsession om insättningsgarantisystemet (artiklarna 43—49 a).

De olika sammansättningarna ska ha motsvarande behörighet att fatta beslut om insättningsgarantin som i fråga om resolution. Den gemensamma plenarsessionen ska behandla frågor om resolutionsnämndens allmänna verksamhet, ekonomi och förvaltning. Den verkställande sessionen ska förbereda de beslut som nämnden ska anta och fatta beslut om användning av insättningsgarantifonden. Plenarsessionen om insättningsgarantisystemet ska utvärdera tillämpningen av det gemensamma insättningsgarantisystemet och tillhandahålla den verkställande sessionen riktlinjer när det sammanlagda nettoutnyttjandet av den gemensamma insättningsgarantifonden under de senaste 12 på varandra följande månader når tröskelvärdet på 25 % av den slutgiltiga målnivån. Plenarsessionen om det insättningsgarantisystemet ska också besluta om upplåning till den gemensamma insättningsgarantifonden (artiklarna 50—56). Uppgifterna för plenarsessionen om resolutionsmekanismen förändras inte. Besluten fattas med enkel majoritet och varje ledamot har en röst. Beslut om särskilda riktlinjer, upplåning till insättningsgarantifonden och diskvalificering av ett deltagande insättningsgarantisystem från täckning genom det gemensamma insättningsgarantisystemet fattas med kvalificerad majoritet (artikel 52).

2.8 Gemensam insättningsgarantifond

Genom förordningen inrättas en gemensam insättningsgarantifond som på samma sätt som den gemensamma resolutionsfonden ska finnas i anslutning till och förvaltas av resolutionsnämnden, separat från unionens budget. Genom förordningen bestäms särskilt att åtgärder i anslutning till den gemensamma insättningsgarantifonden inte får belasta unionens eller medlemsstaternas budgetar (fiskala ansvar) (artikel 74 a).

Den gemensamma insättningsgarantifonden ska fyllas av bidrag från kreditinstitut. De deltagande insättningsgarantisystemen ska fakturera kreditinstituten bidragen för resolutionsnämndens räkning och kreditinstituten ska betala bidragen direkt till den gemensamma fonden (artiklarna 74 a och 74 c). Arrangemangen avviker från det förfarande som föreskrivs i fråga om den gemensamma resolutionsmekanismen, där de nationella resolutionsmyndigheterna samlar in de stabilitetsavgifter som fastställs med stöd av förordningen från kreditinstituten och överför dem med stöd av ett separat mellanstatligt avtal till den gemensamma resolutionsfonden som fylls av nationella fondandelar som stegvis slås samman.

Den gemensamma insättningsgarantifondens medel placeras enligt samma principer som gäller för resolutionsfonden. Kommissionen ges befogenhet att anta delegerade akter med närmare bestämmelser för förvaltningen av insättningsgarantifonden och allmänna principer och grunder för dess investeringsstrategi (artikel 75).

2.9 Insättningsgarantifondens målnivåer

I slutet av återförsäkringsperioden ska den gemensamma insättningsgarantifondens målnivå vara 20 % av fyra niondelar av summan av de deltagande insättningsgarantisystemens slutliga målnivå. Enligt direktivet om insättningsgaranti är den slutliga målnivån 0,8 % av det totala beloppet av de täckta insättningarna. I slutet av koassuransperioden ska den gemensamma insättningsgarantifondens målnivå vara de deltagande insättningsgarantisystemens sammanlagda målnivå enligt direktivet om insättningsgaranti (artikel 74 b).

Kreditinstitutens bidrag ska spridas över tiden så jämnt som möjligt, till dess att respektive målnivå har uppnåtts. Om insättningsgarantifondens finansiella medel har sjunkit till mindre än två tredjedelar av målnivån ska bidragen sättas till en nivå som gör det möjligt att uppnå målnivån inom sex år. Kommissionen ska ges befogenhet att anta delegerade akter om kriterier för fördelningen över tiden av bidragen och för att fastställa bidrag för att nå målnivån i särskilda fall (artikel 74 b).

2.10 Förhandsbidrag

Varje år ska resolutionsnämnden fastställa det totala beloppet för förhandsbidrag som de deltagande insättningsgarantisystemen kan begära från kreditinstituten. Under återförsäkringsperioden ska de nationella insättningsgarantimyndigheterna med tillämpning av en riskbaserad metod beräkna respektive kreditinstituts bidrag. Under koassuransperioden ska resolutionsnämnden själv beräkna bidraget från varje kreditinstitut. Kommissionen ska ges befogenhet att anta delegerade akter för att specificera en riskbaserad metod för beräkning av bidrag (artikel 74 c).

2.11 Extraordinära efterhandsbidrag

När den gemensamma insättningsgarantifondens disponibla finansiella medel, efter återförsäkringsperioden, inte räcker för att täcka de belopp som behövs i samband med en utbetalningshändelse, ska extraordinära efterhandsbidrag samlas in från kreditinstituten. Resolutionsnämnden ska själv beräkna bidraget från varje kreditinstitut. Resolutionsnämnden får i vissa fall skjuta upp ett instituts betalning av extraordinära efterhandsbidrag. Kommissionen ska ges befogenhet att anta delegerade akter för att fastställa de villkor under vilka betalning av efterhandsbidrag får skjutas upp (artikel 74 d).

2.12 Inlåning till och utlåning från den gemensamma insättningsgarantifonden

Den gemensamma insättningsgarantifonden ska vara behörig att begära lån från eller bevilja lån till insättningsgarantisystem i medlemsstater som inte deltar i bankunionen (artikel 74 f). Dessutom ska den gemensamma insättningsgarantifonden vara behörig att begära lån även från andra, alternativa finansieringskällor (artikel 74 g). Bestämmelserna om alternativa finansieringskällor motsvarar bestämmelserna om inlåning till gemensamma resolutionsfonden. Med stöd av dessa bestämmelser har man i EKOFIN-rådet avtalat om medlemsstaternas nationella limit för lån till den gemensamma resolutionsfonden. Även förslagen om den offentliga säkerhetsmekanismen för den gemensamma resolutionsfonden baserar sig på dessa bestämmelser.

3 Förslagets konsekvenser

3.1 Konsekvenser för lagstiftningen

I Finland föreskrivs för närvarande om insättningsgaranti i lagen om myndigheten för finansiell stabilitet (1195/2014). Bestämmelser om användningen av insättningsgarantifondens medel vid resolution ingår i lagen om resolution av kreditinstitut och värdepappersföretag (1194/2014). Även om det föreskrivs om tillämpning av det gemensamma insättningsgarantisystemet i en direkt tillämplig förordning, förutsätter förslaget till förordning, om det antas, att Verket för finansiell stabilitets uppgifter preciseras då verket verkställer beslut som kommissionen och resolutionsfonden fattat med stöd av förordningen. Det är nödvändigt att ändra den nationella lagstiftningens bestämmelser om bidrag som ska insamlas till den nationella insättningsgarantifonden och den gemensamma insättningsgarantifonden.

3.2 Konsekvenser för myndigheterna

I Finland ansvarar Verket för finansiell stabilitet för insättningsgarantisystemet. Verket för finansiell stabilitet förvaltar också Stabilitetsfonden, som är en fond utanför budgeten som är sammansatt av resolutionsfonden och insättningsgarantifonden. Den beslutanderätt som gäller insättningsgarantisystemets funktion överförs till centrala delar från Verket för finansiell stabilitet till EU-nivå.

Verket för finansiell stabilitets uppgifter minskar ändå inte, eftersom Verket för finansiell stabilitet fortfarande ska svara för den praktiska förvaltningen av insättningsgarantisystemet i Finland och för verkställigheten av de beslut som resolutionsfonden fattar i insättningsgaranti-frågor samt ska fungera som huvudsaklig kontaktyta till både kreditinstitut och insättare. Uppgifterna i anslutning till förvaltningen av den nationella insättningsgarantifonden förblir också oförändrade åtminstone under återförsäkringsperioden och koassuransperioden enligt kommissionens förslag.

3.3 Ekonomiska konsekvenser

Insättningsgarantins betydelse

Insättningsgarantins funktion har ansetts vara av principiell och praktisk betydelse för banksystemets stabilitet och därigenom för den finansiella stabiliteten i vidare bemärkelse. Med hjälp av insättningsgarantin upprätthålls det allmänna förtroendet för banksystemet, förhindras insättningsflykt och således stärks det finansiella systemets stabilitet. Insättningsgarantisystemet är en del av det mera övergripande skydds nätet för den finansiella sektorn, vilket dessutom omfattar banktillsyn, centralbanksfinansiering och resolutions- och insolvensförfaranden för banker.

Insättningsgarantins trovärdighet baserar sig på systemets förmåga att sköta eventuella utbetalningshändelser. Förmågan beror i sin tur på tillgängliga finansiella medel. När insättningsgarantisystemets betalningsförmåga sviker kommer det ofta fram att staterna i sista hand tagit på sig ansvaret för ett fungerande och stabilt banksystem, vilket kan leda till att även staternas egen betalningsförmåga kollapsar och hela det finansiella systemets stabilitet rubbas. Ofta leder redan ett beaktansvärt hot om denna möjlighet till marknadspanik, som kan orsaka allvarliga stabilitetsproblem. På grund av dessa betydande principiella och praktiska konsekvenser har insättningsgarantisystemet även kopplingar till den ekonomiska och monetära unionens funktionsduglighet i euroområdets medlemsstater.

Den senaste tidens utveckling har dock minskat insättningsgarantins betydelse för att trygga banksektorns allmänna stabilitet. När insättningar prioriterades i och med resolutionsdirektivet minskade risken för att insättarna skulle drabbas av förluster om banken får problem, och således minskade också risken för insättningsflykt. De stärkta kapitaltäckningsbestämmelserna verkar i samma riktning eftersom en solid bank vid behov kan trygga sin likviditet med hjälp av kortvarig finansiering från centralbanken.

Finansieringen av insättningsgarantin har i princip genomförts på två sätt i Europeiska unionen. Av de kreditinstitut som omfattas av skyddet har antingen tagits ut avgifter till en insättningsgarantifond eller så har kreditinstitutet varit skyldiga att förbereda sig på efterhandsbetalningar vid en utbetalningshändelse. Direktivet om insättningsgaranti innehåller en skyldighet till förhandsfondering. De fonderade medlen ska före 2024 uppgå till 0,8 % av de täckta insättningarna.

Direktivets målsatta förhandsfonderingsgrad för insättningsgarantin är dock låg i förhållande till de täckta insättningarna hos bankerna. Detta leder till att även välfonderade insättningsgarantisystem, som överskrider målnivån, vid en eventuell utbetalningshändelse inte kan täcka sitt finansieringsbehov själva, framför allt inte om utbetalningshändelsen berör en medelstor eller stor inlåningsbank.

Kommissionens förslag

Enligt kommissionen vore en övergång till en gemensam insättningsgaranti en effektivare helhetslösning än det nuvarande systemet med nationellt organiserad insättningsgaranti. Målet är en situation där bankens hemstat inte har någon betydelse för insättarens riskbedömning, om insättningen till sitt belopp och övriga egenskaper överensstämmer med direktivet om insättningsgaranti. Ett annat viktigt mål är att bryta kopplingen mellan insättningsgarantin och hemstatens budgetrisk. De risker som hänför sig till insättningsgarantin fördelas också på en större grupp aktörer och då kan man tänka att den gemensamma insättningsgarantin följer den verksamhetsmodell som är typisk för försäkringar.

I kommissionens föreslagna insättningsgarantifond (European Deposit Insurance Fund, EDIF), som hör till det europeiska insättningsgarantisystemet, skulle det 2024 finnas medel motsvarande 0,8 % av de täckta insättningarna, enligt situationen 2011 44 miljarder euro. Beloppet av de fonderade medlen ändras när beloppet av de täckta insättningarna ändras. År 2024 finns det sannolikt mer täckta ersättningar i bankunionens banker än 2011, då beloppet var 5 500 miljarder euro. De bidrag som bankerna betalar till den gemensamma fonden fastställs enligt en riskbaserad metod och varje nationellt insättningsgarantisystem ska följa den ovannämnda finansieringsbanan som fastställts av kommissionen.

I kommissionens förslag ökar inte bankernas betalningsbörda jämfört med nuläget. Bankernas bidrag till den gemensamma fonden kompenseras av avgifterna till den nationella fonden, så den sammanlagda avgiften stiger inte. Bankernas insättningsgarantiavgifter hänförs på olika sätt och så att 2024, då man övergår till den gemensamma fonden, uppfyller EDIF direktivets fonderingskrav och de nationella fonderna har inte längre motsvarande förpliktelse.

Riskerna för banksystemen i bankunionens medlemsstater ligger på mycket olika nivå och sålunda avviker också sannolikheterna för utbetalningshändelser avsevärt från varandra. I flera EU-stater råder dessutom en sådan situation att insättningsgarantifonden inte alls har fyllts. Den genomsnittliga fonderingsgraden i euroområdet var något över 0,3 % 2012. Det är uppenbart att i en sådan situation är kostnaderna för och nyttan av den gemensamma insättningsgarantin inte jämnt fördelad inom bankunionen.

I kommissionens förslag har man identifierat skillnaderna i risknivå och försökt beakta dem i de olika stegen i insättningsgarantisystemets uppbyggnad genom att begränsa den gemensamma fondens andel vid utbetalningshändelser och av den nationella fondens slutliga förlust. Tanken då man begränsar de gemensamma riskerna är att i början, då man genom åtgärderna enligt kommissionens meddelande försöker minska riskerna för banksektorn och krympa de nationella skillnaderna, vilar ett större ansvar för en eventuell utbetalningshändelse på det nationella insättningsgarantisystemet. Då skillnaderna i risker jämnas ut ökar så småningom det gemensamma ansvaret.

Under återförsäkringsperioden, som pågår till 2019, är den gemensamma fondens andel 20 %, under koassuransperioden ökar andelen med 20 procentenheter om året och vid full försäkring 2024 når den 100 %. Även för den gemensamma fondens del är deltagandet i en enskild utbetalningshändelse under återförsäkringsperioden begränsat till 20 % av fondens målnivå eller 10 gånger målnivån 0,8 % för den nationella fonden.

En central fråga för den gemensamma insättningsgarantin som fortfarande är öppen gäller EDIF:s möjlighet och metoder att få tilläggsfinansiering utöver bankernas bidrag. Fonden lånar vid behov medel till den nationella fonden som likviditetsstöd eller för att täcka förluster. Det kan räcka länge innan lånet betalas tillbaka, eftersom den nationella fonden finansierar återbetalningen med avgifter som tas ut hos bankerna och vilka som mest är 0,5 % av de

täckta insättningar per år. Exempelvis för Finlands del vore tilläggsavgifterna cirka 375 miljoner euro om året. Den gemensamma fonden kan få ett finansiellt underskott framför allt de första åren om den måste delta i betydande utbetalningshändelser.

I kommissionens förslag nämns som källor för tilläggsfinansiering lån från insättningsgarantifonder i medlemsstater som står utanför bankunionen eller andra tredje aktörer. Bestämmelserna om alternativa finansieringskällor motsvarar bestämmelserna om den gemensamma resolutionsfondens upplåning. Med stöd av dessa bestämmelser har man i EKOFIN-rådet kommit överens om nationella limiter för medlemsstaterna för lån till den gemensamma resolutionsfonden. Även förslagen om en offentlig säkerhetsmekanism för den gemensamma resolutionsfonden baserar sig på dessa bestämmelser. I meddelandet om ett fullbordande av bankunionen påskyndar kommissionen en gemensam säkerhetsmekanism och att de nationella limiterna för lån ska ersättas med en limit för lån som beviljas från ESM. Det måste också anses som mycket sannolikt att man i fortsättningen kommer att behandla även frågan om tilläggsfinansiering till EDIF inom ramen för dessa förslag.

Den gemensamma fonden är förenad med en möjlighet till moralflykt. För att undvika detta behövs målmedvetna enhetliga åtgärder för att begränsa riskerna för banksystemen och enskilda banker. De viktigaste åtgärderna, som borde vidtas i snabb takt, hänför sig till kapitaltäckningsreglerna och där till frågor om arten av kapital samt nationella undantag. Man måste också komma konkret vidare när det gäller att minska statsriskerna i bankernas balansräkningar.

Banksektorn och insättningsgarantin i Finland

Banksektorn i Finland är rätt stor i förhållande till ekonomins storlek. I slutet av 2014 var banksektorns sammanräknade balansräkning cirka 553 miljarder euro, vilket motsvarade cirka 270 % av värdet av totalproduktionen. Till den finländska banksektorns särdrag hör framför allt koncentration och starka band till de andra nordiska länderna. De tre största bankkoncernernas, av vilka två är i utländsk ägo, andel av sektorns sammanräknade balansräkning är cirka 80 %. Dessa aktörers andel av hela sektorns insättningar var 77 % i slutet av 2014.

Till följd av koncentrationen är också insättningarna hos de finländska bankerna mycket snedvridet fördelade. Den största bankkoncernens andel av insättningarna är drygt en tredjedel och de två störstas klart över hälften. I november 2015 hade hushåll och företag (exkl. finansinstitut) insättningar på sammanlagt cirka 112,4 miljarder euro hos finländska inlåningsbanker. I utländska bankers filialer i Finland uppgick hushållens och företagets insättningar åter till cirka 5,6 miljarder euro, så de insättningar som omfattades av det finländska insättningsgarantisystemet var något under 107 miljarder euro. Inlåningsbankerna ska täcka dessa insättningar och räntan på dem upp till sammanlagt höst 100 000 euro. I slutet av 2014 uppgick de täckta insättningarna enligt uppskattning till sammanlagt cirka 75 miljarder euro.

Depositionerna är av betydelse både för bankerna som en stabil kapitalanskaffningsmetod och särskilt för hushållen som en sparform och ett betalningsmedel. Hos de banker som är verk-samma i Finland utgörs drygt 30 % av insättningar, vilket är klart mindre än i euroområdet i genomsnitt (cirka 45 %). Skillnaden förklaras delvis med att derivatens andel i balansräkningen är rätt stor hos en bank. Insättningarnas andel av hushållens finansiella förmögenhet utgör åter cirka 30 %.

I insättningsgarantifonden, som förvaltas av Verket för finansiell stabilitet, finns för närvarande endast cirka 60 miljoner euro, eftersom avgifter har samlats in under endast ett år. I VTS-fonden, som tidigare skötte insättningsgarantifondens uppgift och som fortfarande sköts av sina medlemsbanker, finns nästan en miljard euro. Dessa medel kan fortfarande användas

vid en eventuell utbetalningshändelse, om medlen i verkets insättningsgarantifond inte räcker till. Bägge fondernas medel utgör sammanlagt cirka 1,3 % i relation till de uppskattade täckta insättningarerna hos de finländska inlåningsbankerna. Fondens medel kan vid behov kompletteras med Verket för finansiell stabilitets upplåning, som sker med riksdagens samtycke.

Insättningsgarantisystemet i Finland är tämligen välfunderat jämfört med de flesta andra EU-stater, men i praktiken räcker medlen endast till att sköta utbetalningshändelser i de minsta bankerna. Om en systemviktig stor eller medelstor bank drabbas av allvarliga svårigheter blir det sannolikt fråga om att ställa den under krisförvaltning och rekonstruera den genom att tillämpa resolutionsbefogenheterna. Då används insättningsgarantifondens medel för att täcka resolutionskostnaderna endast i en situation där bankens alla skulder som omfattas av investeransvaret har omvandlats till nytt kapital. Detta minskar insättningsgarantisystemets finansieringsbehov vid en resolution.

Om man tänker enbart på insättningsgarantisystemets förmåga att sköta eventuella utbetalningshändelser i Finland är den uppenbara slutsatsen att man bör övergå till en gemensam insättningsgaranti. Det nationella systemet i Finland förmår sköta utbetalningarna med egna medel endast då det gäller de allra minsta bankerna. I en situation där en eller flera banker drabbas av allvarliga svårigheter är det sannolikt svårt att få lån på marknaden för att finansiera utbetalningarna på grund av det allmänna marknadsläget. Verket för finansiell stabilitets upplåning bokförs som offentlig skuld så den befintliga skuldnivån kan begränsa kapitalanskaffningen åtminstone om finansieringsbehovet är på större sidan.

Även om de finländska bankernas ekonomiska situation för närvarande är god och inga omedelbara hot finns inom synhåll, kan det gemensamma europeiska insättningsgarantisystemet minska eventuella risker för finska staten i framtiden. Förslaget är dock fortfarande förenat med en del öppna frågor, framför allt när det gäller tilläggsfinansieringen. Ett trovärdigt insättningsgarantisystem vilar på tillräckliga och snabbt tillgängliga finansiella medel. Utifrån kommissionens förslag är det inte klart hur avsikten är att lösa detta när det gäller den gemensamma insättningsgarantifonden.

4 Rättslig grund

Den rättsliga grunden för kommissionens förslag är artikel 114 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget), enligt vilken Europaparlamentet och rådet ska i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet och efter att ha hört Ekonomiska och sociala kommittén, besluta om åtgärder för tillnärmning av sådana bestämmelser i lagar och andra författningar i medlemsstaterna som syftar till att upprätta den inre marknaden och få den att fungera. Genom förslaget ändras förordningen om den gemensamma resolutionsmekanismen och den rättsliga grunden för den är densamma som för denna förordning.

Förslaget är en del av planen för en fördjupning av den ekonomiska och monetära unionen och det är förenat med betydande rättsliga frågor som behandlades i samband med att den gemensamma resolutionsmekanismen inrättades. Dessa frågor gällde särskilt överföringen av de befogenheter som förordningen avser från de nationella myndigheterna till EU-nivå, förordningens faktiska karaktär i förhållande till å ena sidan upprättandet av den inre marknaden, som den rättsliga grunden förutsätter, och å andra sidan den ekonomiska och monetära unionens funktion samt därmed medlemsstaternas budgetsuveränitet och således också riksdagens ställning.

Riksdagens grundlagsutskott har i samband med att förordningen om den gemensamma krishanteringsmekanismen antogs konstaterat att bedömningen av om den rättsliga grunden för ett förslag till EU-lagstiftning är tillräcklig en EU-rättslig fråga som i sista hand hör till EU-

domstolens kompetens. Samtidigt konstaterade grundlagsutskottet att det inte finns något författningsrättsligt hinder ens för att överföra betydande nationella myndighetsbefogenheter till EU-nivå, om det finns en adekvat och godtagbar rättslig grund för detta i grundfördragen (GrUU 28/2013 rd — U 58/2013 rd, s. 5)

Frågan om artikel 114 i EUF-fördraget är adekvat och tillräckligt särskilt med avseende på avgifter som tas ut av bankerna avgjordes inte på ett uttömmande sätt i samband med att förordningen om den gemensamma resolutionsmekanismen antogs. I de förhandlingar som ledde till att förordningen antogs stannade man delvis av rättssäkerhetsorsaker för en lösning där de stabilitetsavgifter som tas ut av kreditinstituten insamlas nationellt och medlemsstaterna förband sig att överföra dem till den gemensamma resolutionsfonden genom ett separat mellanstatligt avtal. Man kan anta att frågor om den rättsliga grunden för förslaget är tillräcklig kommer att aktualiseras i samband med behandlingen av förslaget i EU.

När det gäller förslaget hänför sig den viktigaste författningsrättsliga frågan till tryggheten av medlemsstaternas budgetsuveränitet. På samma sätt som i fråga om resolutionen innehåller förslaget bestämmelser om att tillämpningen av det gemensamma insättningsgarantisystemet inte få ha effekter som leder till fiskalt ansvar för medlemsstaterna, vilket också riksdagens grundlagsutskott har förutsatt (GrUU 28/2013 rd — U 58/2013 rd, s. 4—5).

De föreslagna bestämmelserna kan i sig anses formellt tillräckliga och effektiva med avseende på medlemsstaternas budgetsuveränitet. Med beaktande av insättningsgarantifondens relativt låga förhandsfonderingsnivå, i synnerhet under återförsäkrings- och reassuransperioderna, kan detta, om förslaget antas, öka det faktiska trycket på att medlemsstaterna borde tillhandahålla den gemensamma insättningsgarantifonden kompletterande offentlig finansiering. Detta motsvarar den utveckling som redan ägt rum i fråga om den gemensamma resolutionsfonden och har att göra med målet i kommissionens meddelande av den 24 november 2015 att snabbt inrätta en gemensam säkerhetsmekanism för resolutionsfonden. Kommissionen har föreslagit att ESM borde ha denna roll. När beredningen fortsätter måste särskild uppmärksamhet fästas vid sådan omsorgsfull bedömning av de rättsliga frågorna som grundlagsutskottet förutsätter då det gäller de ekonomiska riskerna för Finland och ESM-avtalet (GrUU 28/2013 rd — U 58/2013 rd, s. 4—5).

5 Subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen

5.1 Subsidiaritetsprincipen

Enligt subsidiaritetsprincipen (artikel 5.3 i fördraget om Europeiska unionen) ska åtgärder vidtas på unionsnivå 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.

För närvarande är insättningsgarantisystemen nationella. Enligt kommissionens åsikt är de därför sårbara för stora lokala chocker när det finns stark växelverkan mellan banker och statsmakten. Denna situation undergräver det homogena insättningsskyddet och kan bidra till att insättarnas förtroende minskar. Dessutom kan betydande skillnader i insättningsgarantin på nationell nivå, i enlighet med lokala särdrag och finansieringsproblem, dessutom undergräva stabiliteten och integriteten på den inre marknaden.

Kommissionen anser att endast åtgärder på europeisk nivå kan garantera lämpligt skydd för insättare på den inre marknaden och försvaga kopplingen mellan nationella insättningsgarantisystem och respektive stats finansiella ställning. Enligt kommissionens bedömning är förslaget av denna orsak förenligt med subsidiaritetsprincipen.

Kommissionens bedömning av att subsidiaritetsprincipen genomförs kan i viss mån anses som motsägelsefull med avseende på förslagets syfte enligt den rättsliga grunden. Kommissionen använder omständigheter i anslutning till finansieringen av insättningsgarantin och inte harmoniseringsåtgärder i anslutning till upprättandet av den inre marknaden för att motivera att förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Förslaget i sig kan anses vara förenligt med subsidiaritetsprincipen. Med hänsyn till bankverksamhetens gränsöverskridande karaktär och kopplingar särskilt i de medlemsstater som deltar i bankunionen kan man med fog bedöma att en harmonisering av insättningsgarantisystemen inte kan uppnås med nationella regleringsåtgärder. Det är nödvändigt att precisera dessa omständigheter när beredningen fortsätter.

5.2 Proportionalitetsprincipen

Enligt proportionalitetsprincipen (artikel 5.4 i fördraget om Europeiska unionen) ska unionens åtgärder till innehåll och form inte gå utöver vad som är nödvändigt för att nå målen i fördragen.

Banktillsyn och bankresolution ska utövas på samma myndighetsnivå i bankunionen. Spänningar kan uppstå om en europeisk resolutionsmyndighet skulle besluta om likvidation eller resolution av en bank, utan att vara i stånd att samtidigt garantera att insättningarna är skyddade, vilket skulle hota den finansiella stabiliteten. Den nyligen inträffade krisen underströk verkligen behovet av snabba och beslutsamma insatser som backas upp av finansieringsarrangemang på europeisk nivå. Det europeiska insättningsgarantisystemet skulle säkerställa att samma regler tillämpas på samma sätt för att skydda insättningar i var och en av de deltagande medlemsstaterna. Fullgod back up-finansiering skulle förhindra att problem i enskilda banker leder till minskat förtroende för hela banksystemet i den berörda medlemsstaten eller i någon annan medlemsstat, som av marknaden uppfattas som exponerad för liknande risker. Kommissionen anser därför att förslaget är förenligt med proportionalitetsprincipen.

Förslaget kan anses vara förenligt med proportionalitetsprincipen. Det gemensamma insättningsgarantisystemet kan anses ha en central betydelse för att upprätthålla stabilitet på finansmarknaden och en gemensam marknad och de föreslagna åtgärderna går i rätt riktning med avseende på detta.

6 Andra medlemsstaters ståndpunkter

Största delen av medlemsstaterna stöder den gemensamma insättningsgarantin. I Nederländerna och Tyskland är utgångsläget ungefär detsamma som i Finland, och de förhåller sig avvakande till projektet. I synnerhet i Tyskland är det politiska motståndet starkt. Behandlingen av förslaget i EU inleds under Nederländernas ordförandeskap. Nederländerna har betonat att fördjupningen av bankunionen bör gå vidare med åtgärder som gäller både riskdiversifiering och riskreducering.

7 Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentet har ännu inte behandlat förslaget till förordning. Föredragande i parlamentet är Esther De Lange (EPP, Nederländerna) från utskottet för ekonomi och valutafrågor.

8 Den nationella behandlingen av förslaget och behandlingen i Europeiska unionen

Förslaget till förordning om kommissionens meddelande om ett fullbordande av bankunionen överlämnades preliminärt till riksdagens för behandling med statsrådets skrivelse av den 4 december 2015 (E 79/2015 rd).

Förslaget till förordning har behandlats preliminärt i kommittén för EU-ärenden, sektion 10 (finansiella tjänster och kapitalrörelser) och i EU-ministerutskottet.

Behandlingen av förslaget till förordning har ansett ha kopplingar till den mera omfattande beredningen av en fördjupning av bankunionen. För förslagen om en fördjupning av bankunionen inrättade rådet den 13 januari 2015 en arbetsgrupp vars uppdrag i stor utsträckning omfattar de frågor som beskrivs i kommissionens meddelande av den 24 november 2015. Ingen närmare tidtabell har slagits fast för behandlingen av enskilda frågor. Arbetsgruppen inledde sitt arbete den 20 januari 2015.

9 Ålands självstyrelse

Ärendet hör med stöd av 5 kap. 27 § i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) till rikets lagstiftningsbehörighet.

10 Statsrådets ståndpunkt

Finland stöder en stark bankunion som baserar sig på investeransvar och dess utveckling. Förslaget om att inrätta ett europeiska insättningsgarantisystem bör granskas som ett led i en åtgärdshelhet för att förbättra bankunionens effektivitet och minska de risker som verksamheten i banksektorn medför för de offentliga finanserna. Finland stöder ett system som bryter beroendet mellan bankerna och staterna.

Finland anser att under rätta förhållanden kan det ligga i Finlands intresse att ett europeiskt insättningsgarantisystem inrättas. Banksystemet i Finland är starkt koncentrerat och därför erbjuder det ingen möjlighet till effektiv riskdiversifiering på banksektorn. Skillnaderna mellan reglerna och riskerna för de olika ländernas banksektorer är dock fortfarande så stora att nyttan av och kostnaderna för en gemensam insättningsgaranti skulle bli ojämnt fördelade. Därför är en övergång till en gemensam insättningsgaranti inte motiverad utifrån den grund vi har i dag.

Det kan bli aktuellt att inrätta ett gemensamt insättningsgarantisystem först när det finns en jämbördig grund för en övergång. Det förutsätter åtminstone att bankreglerna och banktillsynsrutinerna förenhetligas och att riskerna för de olika ländernas banksektorer minskas. Det måste också ses till att skillnaderna i insättningsgarantis fonderingsgrader inte försätter medlemsstaterna i olika ställning. Vid behov måste hemstaten vidta åtgärder för att trygga den fonderingsnivå som krävs för likvärdighet.

Finland anser att tidtabellen för övergången till en gemensam insättningsgaranti måste vara betingad av ovannämnda riskreducerande åtgärder. Sålunda förhåller sig Finland avvaktande till tidtabellen i kommissionens förslag, enligt vilket den första fasen i det gemensamma insättningsgarantisystemet ska inleda sin verksamhet redan under 2017.

Finland anser att kommissionens förslag innehåller flera frågor som måste preciseras då behandlingen fortsätter. För att det gemensamma insättningsgarantisystemet ska fungera förutsätts att den nationella lagstiftningen om insättningsgaranti, i synnerhet definitionerna av täckta insättningar, är tillräckligt enhetlig i samtliga deltagande medlemsstater. När beredningen fortsätter bör det säkerställas att den gemensamma insättningsgarantifondens medel kan användas endast för utbetalningar till insättarna och resolutionsåtgärder enligt resolutionsförordningen. Det är skäl att fortsätta med den omfattande granskningen av bankernas insolvenssituationer och utreda vilka åtgärder som säkerställer att den insolvenslagstiftning som ska tillämpas på banker fungerar inom det gemensamma insättningsgarantisystemet.