

U 58/2013 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning (*förordningen om en gemensam rekonstruktionsmekanism*)

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om fastställande av enhetliga regler och ett enhetligt förfarande för rekonstruktion av kreditinstitut och vissa värdepappersföretag inom ramen för en gemensam rekonstruktionsmekanism och gemensam bankrekonstruktionsfond samt en promemoria om förslaget.

Helsingfors den 12 september 2013

Finansminister *Jutta Urpilainen*

Lagstiftningsråd Tuija Taos

FINANSMINISTERIET

PROMEMORIA
9.9.2013

EU/2013/1334

KOMMISSIONENS FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING OM FASTSTÄLLANDE AV ENHETLIGA REGLER OCH ETT ENHETLIGT FÖRFARANDE FÖR REKONSTRUKTION AV KREDITINSTITUT OCH VISSA VÄRDEPAPPERSFÖRETAG INOM RAMEN FÖR EN GEMENSAM REKONSTRUKTIONSMEKANISM OCH GEMENSAM BANKREKONSTRUKTIONSFOND**1 Förslagets bakgrund och målsättning**

När banktillsynen övergår till att omfattas av en gemensam tillsynsmekanism behövs det en gemensam rekonstruktionsmekanism som har tillräckliga befogenheter för att säkerställa att en krissituation för varje bank i de deltagande medlemsstaterna kan avhjälpas med ändamålsenliga verktyg. En gemensam rekonstruktionsmekanism är nödvändig för att bankkriser ska kunna lösas på ett effektivare sätt än för närvarande och för att kopplingen mellan den offentliga ekonomin och banker med problem ska kunna luckras upp.

Den 10 juli 2013 lade kommissionen fram sitt förslag till en förordning om en gemensam rekonstruktionsmekanism. Kommissionen föreslår att det inrättas en gemensam europeisk rekonstruktionsmyndighet och en gemensam rekonstruktionsfond som tillsammans med kommissionen och de nationella rekonstruktionsmyndigheterna ska bilda EU:s gemensamma rekonstruktionsmekanism. Inom mekanismen ska man iaktta bestämmelserna i det direktiv om återhämtning och rekonstruktion av banker och värdepappersföretag (U 51/2012 rd, *BRR-direktivet*) som bereds som bäst.

I slutsatserna från Europeiska rådet den 13—14 december 2012 åtog man sig att fullständiga bankunionen genom en gemensam rekonstruktionsmekanism (Single Resolution Mechanism, SRM) så snart som möjligt efter det att man har enats om en gemensam banktillsynsmekanism (U 61/2012 rd) samt om BRR-direktivet och insättningsgarantidirektivet (U 29/2010 rd). Av slutsatserna framgår att rekonstruktionsmekanismen "bör trygga finansiell stabilitet och säkerställa en effektiv

ram för rekonstruktion av finansinstitut samtidigt som skattebetalarna skyddas vid bankkriser. Den gemensamma rekonstruktionsmekanismen bör grundas på bidrag från finanssektorn och innefatta lämpliga och effektiva säkerhetsarrangemang. Detta säkerhetsarrangemang bör vara finanspolitiskt neutralt på medellång sikt, genom att man ser till att offentligt stöd återfås genom att efterhandsavgifter tas ut av finansväsendet". Överföring av banktillsynen och bankrekonstruktionen till en och samma myndighetsnivå är en av de centrala faktorerna för upprättandet av en gemensam bankunion, och målsättningen är att säkerställa en effektiv, trovärdig och enhetlig tillsyn och rekonstruktion.

Enligt det förslag till förordning som gäller en gemensam tillsynsmekanism och som färdigställs som bäst ska Europeiska centralbanken (ECB) i samverkan med de nationella myndigheterna övervaka de i förordningen närmare angivna största bankerna i medlemsstaterna inom euroområdet och dessutom enligt egen prövning få utöva direkt tillsyn över vilken annan bank som helst. De medlemsstater utanför euroområdet som så önskar får ansluta sig till den gemensamma tillsynsmekanismen, men än så länge har ingen sådan medlemsstat meddelat om anslutning. Förordningen kommer antagligen att offentliggöras i oktober 2013 och avsikten är att ECB ska inleda sitt tillsynsuppdrag tolv månader efter offentliggörandet, det vill säga i oktober 2014.

Europeiska rådet nådde samförstånd om BRR-direktivet i juni 2013. Förhandlingarna med Europaparlamentet pågår som bäst. I direktivet föreskrivs det om nationella rekonstruktionsmyndigheter och rekonstruktions-

fonder och harmoniseras de rekonstruktionsverktyg som står till förfogande för rekonstruktionsmyndigheterna. Enligt direktivet ska kostnaderna till följd av krisen i första hand täckas genom ansvar för ägare och investerare så att utgifterna och förlusterna fördelas mellan aktieägare, efterställda fordringshavare och prioriterade långgivare så som föreskrivs närmare i direktivet. I andra hand ska utgifterna och förlusterna täckas genom att förhands- och efterhandsavgifter till rekonstruktionsfonderna tas ut av sektorn. I direktivet föreskrivs det också om den lägsta sammanräknade kvantitativa nivå som eftersträvas för rekonstruktionsfonden och insättningsgarantifonden. Avsikten är att direktivet ska sättas i kraft den 1 januari 2015, dock så att bestämmelserna om nedskrivning eller konvertering av skulder träder i kraft först vid ingången av 2018.

Avsikten är att de nya insättningsgaranti-direktivet ska antas samtidigt som BRR-direktivet antas. I insättningsgaranti-direktivet föreskrivs det om bland annat förhandsfinansiering av insättningsgarantin, lägsta målnivå för insättningsgarantifonden samt snabbare betalning av ersättning till insättarna.

Båda direktiven gäller samtliga 28 medlemsstater och de innehåller inga bestämmelser om ömsesidigt solidariskt ansvar för medlemsstaterna eller deras banker.

Avsikten är att de föreslagna bestämmelserna om en gemensam rekonstruktionsmekanism ska samordnas med BRR-direktivet efter det att direktivet slutgiltigt har antagits.

2 Förslagets huvudsakliga innehåll

Tillämpningsområde och förhållande till BRR-direktivet

Förordningen ska gälla de medlemsstater som har euron som valuta och andra medlemsstater som beslutar ansluta sig till den gemensamma rekonstruktionsmekanismen (*artikel 4*). Det territoriella tillämpningsområdet är följaktligen detsamma som för den gemensamma tillsynsmekanismen.

Förordningen ska tillämpas på alla kreditinstitut i de ovan nämnda medlemsstaterna och deras holdingföretag i dessa medlemsstater. Dessutom ska förordningen tillämpas på

sådana värdepappersföretag och icke reglerade finansinstitut som omfattas av den gemensamma tillsynsmekanismens gruppbaseerade tillsyn (*artikel 2*). Det som längre fram konstateras om kreditinstitut gäller i tillämpliga delar även andra företag än kreditinstitut vilka i enlighet med det föregående omfattas av tillämpningsområdet för den gemensamma rekonstruktionsmekanismen.

Den europeiska rekonstruktionsmyndigheten, det vill säga rekonstruktionsnämnden, ska i sin verksamhet tillämpa förordningen och de kommissionsbeslut som antas i enlighet med förordningen (*artikel 40*). Om rekonstruktionsnämnden med stöd av förordningen har uppgifter eller befogenheter som enligt BRR-direktivet ska utföras eller utövas av den nationella rekonstruktionsmyndigheten, ska rekonstruktionsnämnden då uppfattas som den nationella rekonstruktionsmyndigheten (*artikel 5*). De nationella rekonstruktionsmyndigheterna ska tillämpa såväl de bestämmelser i förordningen enligt vilka de har uppgifter och skyldigheter som de nationella bestämmelser som harmoniserats enligt BRR-direktivet (*artikel 5.3*).

Materiell lagstiftning som ska tillämpas

Artiklarna 7—37 innehåller materiella bestämmelser som ska iakttas inom den gemensamma rekonstruktionsmekanismen. Bestämmelserna motsvarar till sitt innehåll de motsvarande bestämmelserna i BRR-direktivet. Det centrala syftet med bestämmelserna är att ange att tillämpningen av de materiella rekonstruktionsbestämmelserna i första hand hör till uppgifterna för rekonstruktionsnämnden samt att precisera förfaranden och principer genom vilka de nationella behöriga tillsynsmyndigheterna, ECB och de nationella rekonstruktionsmyndigheterna kan bistå rekonstruktionsnämnden i dess arbete eller genomföra rekonstruktionsnämndens och kommissionens uppdrag, instruktioner och beslut.

I artikel 7 föreskrivs det om rekonstruktionsplaner, som enligt förordningen ska upprättas av rekonstruktionsnämnden i samarbete med tillsynsmyndigheten och med de nationella rekonstruktionsmyndigheterna. I artikel 8 föreskrivs det om bedömning av hin-

der för rekonstruktion. Även denna bedömning i samband med utarbetandet av rekonstruktionsplaner ska höra till rekonstruktionsnämndens uppgifter. Enligt artikeln ska rekonstruktionsnämnden få ålägga nationella rekonstruktionsmyndigheter att kräva att kreditinstitut genomför åtgärder som behövs för att avlägsna hindren. Enligt artikel 9 ska rekonstruktionsnämnden besluta om att vissa kreditinstitut ska omfattas av förenklade krav eller undantag från kravet på utarbetandet av rekonstruktionsplaner.

Enligt artikel 10 ska rekonstruktionsnämnden fastställa minimikravet som kreditinstitut ska vara skyldiga att följa när det gäller egna medel och skulder som kan omfattas av nedskrivning eller konvertering. För att rekonstruktionsnämnden i tid ska kunna förbereda rekonstruktionsåtgärder som eventuellt behövs ska ECB och behöriga myndigheter i enlighet med artikel 11 informera nämnden om alla sådana åtgärder för så kallat tidigt ingripande som de vidtar med stöd av artikel 16 i den förordning som gäller ECB:s banktillsynsuppgifter (Rådets förordning 2013/.../EU om tilldelning av särskilda uppgifter till Europeiska centralbanken i fråga om politiken för tillsyn över kreditinstitut), artiklarna 23.1 eller 24 i BRR-direktivet eller artikel 104 i kreditinstitutsdirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/36/EU om behörighet att utöva verksamhet i kreditinstitut och om tillsyn av kreditinstitut och värdepappersföretag). Rekonstruktionsnämnden ska höras om eventuella ytterligare åtgärder.

Artiklarna 12 och 13 innehåller bestämmelser om rekonstruktionsmål och allmänna rekonstruktionsprinciper för kommissionen och rekonstruktionsnämnden. I artikel 14 föreskrivs det om kommissionens behörighet att vidta rekonstruktionsåtgärder som lämpar sig för kreditinstitut och deras moderbolag samt övriga företag inom ett kreditinstitut under konstruktion vilka omfattas av gruppbaserad tillsyn, och om kommissionens behörighet att besluta om undantag från tillämpningsområdet.

Bestämmelser om förfarandet för rekonstruktionsbeslut finns i artikel 16. Enligt punkt 5 i artikeln ska rekonstruktionsnämnden rekommendera kommissionen att ett

kreditinstitut blir föremål för rekonstruktion. Nämnden ska då framföra sin åsikt om den tillämpliga rekonstruktionsramen och rekonstruktionsfondens utnyttjande till stöd för rekonstruktionsinsatsen. Kommissionen kan också på eget initiativ besluta att ett kreditinstitut ska bli föremål för rekonstruktion. Efter det ska kommissionens beslut riktas till rekonstruktionsnämnden, som enligt punkt 8 i artikeln ska besluta om rekonstruktionsordningen enligt artikel 20 och se till att nödvändiga insatser görs för att de nationella rekonstruktionsmyndigheterna ska genomföra den enligt uppdragen. Med rekonstruktionsordningen avses en detaljerad beskrivning av de rekonstruktionsverktyg enligt artiklarna 21, 22, 23 och 24 (verktyget för försäljning av affärsverksamhet, broinstitutverktyget, verktyget för avskiljande av tillgångar och skuldnedskrivningsverktyget (bail-in)) som används i det aktuella fallet och en beskrivning av de specifika belopp och ändamål för vilka rekonstruktionsfondens medel ska användas. Den berörda medlemsstaten ska i detta sammanhang göra en eventuell anmälan om åtgärder som utgör statligt stöd. Före beslut om rekonstruktionsinsatser ska rekonstruktionsnämnden i enlighet med artikel 17 se till att en oberoende person gör en värdering av kreditinstitutets tillgångar och skulder. I artikel 18 föreskrivs det om förutsättningar och förfaranden för nedskrivning och konvertering av kapitalinstrument.

Den nationella rekonstruktionsmyndigheten ska genomföra rekonstruktionsbesluten nationellt och regelbundet lämna rekonstruktionsnämnden uppgifter om genomförandet av rekonstruktionsplanen, och dessutom kan rekonstruktionsnämnden utfärda instruktioner till de nationella rekonstruktionsmyndigheterna rörande verkställandet (artiklarna 25 och 26). I förordningen föreskrivs det också att rekonstruktionsnämnden, kommissionen, ECB och de nationella behöriga myndigheterna och rekonstruktionsmyndigheterna ska bedriva nära samarbete (artikel 27). Vidare finns det bestämmelser om rekonstruktionsnämndens utrednings- och inspektionsbefogenheter (artiklarna 32—35).

Rekonstruktionsnämnden kan ge de nationella rekonstruktionsmyndigheterna i uppgift att förelägga administrativa påföljder för

överträdelser som nämns i artikel 36.2. Enligt artikel 37 kan rekonstruktionsnämnden ge de nationella rekonstruktionsmyndigheterna i uppgift att utdöma vite för att se till att vissa beslut enligt förordningen iakttas.

Den gemensamma rekonstruktionsmekanismens rätt att bestämma om investeransvarets omfattning och finansiering

Artikel 24 är den viktigaste artikeln med tanke på realisering av det så kallade investeransvaret (*bail-in*). I artikeln föreskrivs det om skuldnedskrivning för ett institut under rekonstruktion och om konvertering till eget kapital. Artikeln motsvarar de motsvarande bestämmelserna i BRR-direktivet.

I artikel 24.3 anges de åtaganden för ett institut under rekonstruktion som aldrig får bli föremål för nedskrivning, exempelvis insättningar som täcks av insättningsgaranti, skulder med in-teckningar som säkerhet, vissa kortvariga skuldåtaganden mellan finansinstitut och i anslutning till deltagande i ett avvecklingssystem och de anställdas löne- och pensionsfordringar samt skulder till leverantörer av tjänster som är av avgörande betydelse för kontinuiteten i institutets verksamhet.

Enligt artikel 24.5 ska rekonstruktionsmekanismen ha rätt att bestämma att även andra skuldåtaganden för ett institut under rekonstruktion ska uteslutas från skuldnedskrivningen. Rekonstruktionsmekanismen ska kunna bestämma att helt eller delvis låta bli att utöva sina befogenheter enligt artikel 24 i fråga om vissa åtaganden i följande fall:

- när det inte är möjligt att genomföra en skuldnedskrivning inom rimlig tid
- när undantaget är absolut nödvändigt och proportionerligt för att säkerställa kontinuitet i vitala funktioner för institutet
- när undantaget är absolut nödvändigt och proportionellt för att undvika att ge upphov till en utbredd riskspridning som allvarligt skulle kunna avbryta de finansiella marknadernas funktion på ett sätt som skulle kunna orsaka en allvarlig störning i en medlemsstats ekonomi eller i unionen
- när nedskrivningen av dessa skuldåtaganden skulle leda till en värdeförstöring för institutet under rekonstruktion så att de förlus-

ter som åsamkas andra borgenärer skulle vara högre än om dessa skulder undantogs från skuldnedskrivning.

Enligt punkterna 5—8 i artikel 24 kan rekonstruktionsmyndigheten begränsa skuldnedskrivningen högst så att 8 procent av balansslutningen för institutet under konstruktion alltid nedskrivs och de kostnader som till följd av undantagen ska täckas ur rekonstruktionsfonden inte överstiger 5 procent av balansslutningen för institutet. Dessutom ska de kostnader som ska täckas med medel ur rekonstruktionsfonden kunna täckas med medel som fonden har anskaffat på förhand, med förhöjda ytterligare avgifter som betalas in inom en period av tre år eller med lån som fonden tar upp.

Artikel 24.9 innebär att undantaget för skuldnedskrivning kan breddas utöver det som gäller enligt villkoren i punkterna 5—8. Rekonstruktionsmekanismen får i undantagsfall trots de kvantitativa gränserna enligt punkterna 5—8 begränsa skuldnedskrivningen för det institut som är föremål för rekonstruktionsåtgärder, om kostnaderna för detta kan täckas med medel från alternativa finansieringskällor. Det definieras inte närmare vad som avses med undantagsfall. Nedskrivningen ska då riktas till alla skulder utan säkerheter, förutom insättningar som överstiger insättningsgarantin, för institutet under konstruktion. Enligt artikel 27.6 kan Europeiska finansiella stabiliseringsfaciliteten (EFSF) eller Europeiska stabilitetsmekanismen (ESM) vara en sådan alternativ finansieringskälla som avses i artikel 24.9.

Den gemensamma rekonstruktionsmyndigheten och dess beslutsfattande

I artiklarna 38—81 finns institutionella bestämmelser för rekonstruktionsmekanismen.

Enligt förslaget ska rekonstruktionsbeslutsfattandet fördelas mellan kommissionen och den föreslagna rekonstruktionsnämnden så som redogjorts närmare i det föregående (*i synnerhet artiklarna 1.2 och 16*).

Rekonstruktionsnämnden ska tillhöra kategorin Europeiska unionens byråer och vara en juridisk person med egen budget och personal. Byrån ska företrädas av sin verkställande direktör med ansvar för den löpande

administrationen (*artikel 38*). Rådet ska utse den verkställande direktören efter att ha hört Europaparlamentet (*artikel 52*).

Rekonstruktionsnämnden ska verka i två sammansättningar för beslutsfattande. Den utvidgade sammansättningen består av den verkställande direktören, den vice verkställande direktören, en ledamot som utses av kommissionen och en ledamot som utses av ECB samt en företrädare för de nationella rekonstruktionsmyndigheterna i varje medlemsstat (*artiklarna 39 och 45*). Den begränsade sammansättningen avviker från den utvidgade sammansättningen på så vis att endast företrädare för rekonstruktionsmyndigheterna i hemmedlemsstaterna för de berörda företagen (*artiklarna 39 och 49*) finns med.

Kommissionen ska besluta om ett kreditinstitut ska bli föremål för rekonstruktionsförvaltning. Kommissionen ska dessutom besluta om de allmänna rekonstruktionsprinciperna för det berörda kreditinstitutet, inklusive principerna för investeransvar och rekonstruktionsfinansiering i övrigt (*artikel 16.6*). Kommissionen ska få besluta på eget initiativ eller på förslag från rekonstruktionsnämnden.

Rekonstruktionsnämnden ska ansvara för att det beslutsförslag om rekonstruktion som nämnden i begränsad sammansättning gått in för lämnas till kommissionen och ska, inom kommissionens beslutsramar, besluta om detaljerna i de rekonstruktionsverktyg som planeras att tillämpas. De nationella rekonstruktionsmyndigheterna ska genomföra kommissionens och rekonstruktionsnämndens beslut på det nationella planet (*artikel 16.8*).

I utvidgad sammansättning ska rekonstruktionsnämnden ansvara för nämndens budget och för den allmänna organiseringen av verksamheten i övrigt och för förvaltningen, men ska inte ha beslutanderätt i fråga om den egentliga rekonstruktionen (*artikel 46*).

Rekonstruktionsnämnden ska fatta beslut med enkel majoritet, både i utvidgad och i begränsad sammansättning. Beslut som gäller begäran om upplåning på frivillig basis från nationella fonder, utlåning av fondmedel till nationella insättningsgarantifonder samt avtal mellan den gemensamma rekonstruktionsmekanismen och nationella rekonstruktionsmyndigheter i icke deltagande medlemsstater med avseende på kostnadsfördelning

vid koncernrekonstruktion ska dock fattas med en majoritet av två tredjedelar av ledamöterna i nämnden i utvidgad sammansättning (*artiklarna 48 och 51*).

Samhälleligt ansvar och medlemsstaternas fiskala ansvar

Rekonstruktionsnämnden ska vara allmänt ansvarig för sin verksamhet inför Europaparlamentet, rådet och kommissionen samt skyldig att delta i diskussion med nationella parlament (*artiklarna 41 och 42*). Förslaget innehåller dessutom vissa skyddsbestämmelser i händelse av att kommissionens och rekonstruktionsnämndens beslut har konsekvenser för medlemsstaternas fiskala ansvar:

- bestämmelsen om att inget av rekonstruktionsnämndens eller kommissionens beslut får ålägga medlemsstaterna att ge extraordinärt offentligt finansiellt stöd (*artikel 6.4*)

- förbud mot att i planen för rekonstruktionsfinansiering förutsätta tillgång till extraordinärt offentligt finansiellt stöd (*artikel 7.4*)

- rätt för den medlemsstat som är representerad i rekonstruktionsnämnden i dess begränsade sammansättning att vid ett tillfälle kräva att ett beslut som skulle medföra fiskalt ansvar för medlemsstaten behandlas på nytt inom övergångsperioden för förhandsfinansiering till den gemensamma krisfonden (*artikel 51.3*).

Regeln enligt artikel 6.4 är främst ett konstaterande av rättsläget i dag och enligt BRR-direktivet. Med extraordinärt offentligt finansiellt stöd avses enligt BRR-direktivet sådant offentligt stöd till finansinstitut och värdepappersföretag som bedöms som statligt stöd enligt artikel 107 i EUF-fördraget. EU-lagstiftningen innehåller inte några bestämmelser som kan ålägga en medlemsstat att bevilja finansinstitut eller värdepappersföretag offentligt kapitalstöd som kan betraktas som statligt stöd, och fördragen innehåller inte några bestämmelser som tillskriver unionen en sådan regleringsbehörighet.

Budget

Enligt förslaget ska rekonstruktionsnämndens budget bestå av två delar: del I för

nämndens administration och del II för den gemensamma rekonstruktionsfonden (*artikel 55*).

Rekonstruktionsnämnden ska besluta om budgeten för nämndens administration och den delen ska täcka alla administrativa utgifter för nämnden. Utgifterna ska täckas genom regelbundna bidrag från alla kreditinstitut och övriga företag inom rekonstruktionsmekanismens tillämpningsområde. Fördelningen av bidragen mellan de betalningskyldiga bestäms genom delegerade akter som kommissionen ska anta (*artiklarna 56 och 62*).

Budgeten för rekonstruktionsfonden ska täcka de utgifter för egentlig rekonstruktion som anges närmare i förordningen. Utgifterna ska täckas genom sådana årliga avgifter från alla kreditinstitut och övriga företag inom rekonstruktionsmekanismens tillämpningsområde som dessa ska betala som regelbundna bidrag som krävs för att täcka de administrativa utgifterna, genom avkastningar av de investeringar som gjorts i fonden, genom medel som fonden får upplåna samt genom bidrag som företag inom tillämpningsområdet betalar in i efterhand (*artiklarna 57 och 62*).

En gemensam rekonstruktionsfond

Genom förordningen inrättas en gemensam rekonstruktionsfond, vars tillgångar och skulder juridiskt sett är rekonstruktionsnämndens tillgångar och skulder och administreras av den. Under inga omständigheter får unionens medel användas för att täcka fondens åtaganden. Användningen av fondens medel motsvarar det som i BRR-direktivet föreskrivs om användningen av de nationella fondernas medel (*artiklarna 64 och 71*). Också i fråga om användningen av insättningsgarantifondens nationella medel finns det bestämmelser som motsvarar bestämmelserna i direktivet. Medel från den gemensamma rekonstruktionsfonden ska dessutom få lånas till nationella insättningsgarantifonder, om en nationell fonds medel inte är tillräckliga för att täcka de betalningar som behöver göras som en del av rekonstruktionsåtgärderna (*artikel 73*).

Som målnivå för fondens förhandsfinansiering föreslås 1 procent av alla garanterade insättningar i medlemskreditinstitut. Huvudregeln är att målet ska uppnås inom tio år. Bidragen ska fördelas mellan kreditinstitutet inom den gemensamma rekonstruktionsmekanismen i proportion till beloppet av varje instituts skulder exklusive garanterade insättningar och eget kapital (*artiklarna 65 och 66*).

För att täcka kostnaderna i samband med enskilda kriser ska dessutom efterhandsbidrag få tas ut hos kreditinstitutet. Bidragen ska fördelas mellan kreditinstitutet enligt samma grunder som förhandsbidragen. Beloppet av efterhandsbidrag har inte begränsats (*artikel 67*).

I förordningen ingår också bestämmelser enligt vilka rekonstruktionsnämnden ska få begära lån till rekonstruktionsfonden från finansieringsarrangemang i icke deltagande medlemsstater, i praktiken från nationella rekonstruktionsfonder (*artikel 68*), och för rekonstruktionsfondens räkning ta upp lån från andra finansinstitut eller tredje parter (*artikel 69*).

Ikraftträdande

Den gemensamma rekonstruktionsmekanismen ska inleda sin verksamhet fullt ut den 1 januari 2015. Rekonstruktionsnämnden ska få realisera investeransvar först från ingången av 2018 (*artiklarna 87 och 88*), vilket motsvarar rådets allmänna riktlinje beträffande BRR-direktivet.

3 Konsekvenser för lagstiftningen i Finland och för ekonomin

Konsekvenser för lagstiftningen

Den lagstiftning i Finland som för närvarande gäller hanteringen av finanskriser består av tre lagar. Lagen om statens säkerhetsfond innebär att inlåningsbanker med ekonomiska svårigheter kan rekaptaliseras med offentliga medel. Lagen om temporärt avbrytande av en depositionsbanks verksamhet innebär att en inlåningsbanks verksamhet kan avbrytas omedelbart för att förhindra en uttagsanstormning. I kreditinstitutslagen finns

det bestämmelser om tillsyn över kreditinstitutens finansiella ställning och om insättningsgaranti. Som bäst omarbetas innehållet i bestämmelserna fullständigt i samband med att det nationella införlivandet av BRR-direktivet bereds i den arbetsgrupp för att förnya bankernas krishanteringslagstiftning som finansministeriet tillsatte den 29 januari 2013. Ändringarna är betydande och ny reglering bereds om bland annat Finansinspektionens befogenheter som gäller tidigt ingripande, återhämtningsplaner, den nationella rekonstruktionsmyndigheten och dess rekonstruktionsbefogenheter, rekonstruktionsplaner, nedskrivning av aktier och andra kapitalinstrument, skuldnedskrivning, rekonstruktionsfonden och inkassering av medel till den samt användning av insättningsgarantifondens medel vid rekonstruktion.

Kommissionens förordning om en gemensam rekonstruktionsmekanism kommer att påverka den lagstiftning om skötseln av finanskriser som revideras som bäst, eftersom förordningen innebär att många av de uppgifter som enligt BRR-direktivet hör till uppgifterna för den nationella rekonstruktionsmyndigheten överförs på rekonstruktionsnämnden eller kommissionen. De nationella rekonstruktionsmyndigheternas roll ändras på så vis att de ska bistå rekonstruktionsnämnden och genomföra dess beslut. Med anledning av artikel 85 behövs det inte någon nationell rekonstruktionsfond. Inom den gemensamma rekonstruktionsmekanismen ska det inte heller finnas några rekonstruktionskollegier eller något liknande gemensamt förfarande för utarbetande av koncernrekonstruktionsplaner som det som avses i BRR-direktivet. Dessutom innebär förordningen att i rekonstruktionskollegierna för deltagande och icke deltagande länder ska de förstnämnda företrädas av rekonstruktionsnämnden, inte av nationella rekonstruktionsmyndigheter. Vid den nationella lagberedningen gäller det också att avgöra frågan om hur den nationella rekonstruktionsmyndighetens verksamhet ska finansieras, eftersom det i förordningen föreskrivs bara om finansieringen av rekonstruktionsnämnden.

Förordningen innebär en större harmonisering av rekonstruktionsregleringen än enligt BRR-direktivet, eftersom regleringen avser

fullständig harmonisering när det gäller rekonstruktionsnämndens åtgärder. Under de fortsatta förhandlingarna bör man utreda vilket förhållande de materiella bestämmelser om rekonstruktion som ingår i förordningen har till de bestämmelser i den nationella lagstiftningen genom vilka direktivets bestämmelser med motsvarande innehåll ska genomföras nationellt.

Konsekvenser för myndigheterna

Med anledning av förordningen kommer många av de uppgifter i anslutning till beslutanderätt som i BRR-direktivet föreskrivs för den nationella rekonstruktionsmyndigheten att överföras på rekonstruktionsnämnden på EU-nivå eller på kommissionen. Enligt förordningen ska den framtida nationella rekonstruktionsmyndigheten bistå rekonstruktionsnämnden i dess beslutsfattande och verkställa nämndens och kommissionens beslut och uppdrag nationellt.

En företrädare för den nationella rekonstruktionsmyndigheten ska delta i beslutsfattandet i rekonstruktionsnämnden i dess utvidgade sammansättning, vilket innebär att Finland kommer att ha en nationell representant också vid beredningen av rekonstruktionsåtgärder med avseende på kreditinstitut i andra eurostater, och inom rekonstruktionsnämndens förvaltning. De egentliga rekonstruktionsåtgärderna ska däremot behandlas av rekonstruktionsnämnden i begränsad sammansättning där det förutom de ledamöter som utsetts av kommissionen och ECB ska ingå företrädare bara för rekonstruktionsmyndigheterna i hem- och etableringsmedlemsstaterna för bankerna under rekonstruktion.

Eftersom rekonstruktionsnämnden blir behörig myndighet minskar den samarbetskyldighet som enligt direktivet planerats för den nationella rekonstruktionsmyndigheten. Rekonstruktionsnämnden ska företräda de nationella rekonstruktionsmyndigheterna i deltagande medlemsstater också i relationer till myndigheterna i icke deltagande medlemsstater. Bestämmelser om detta finns i artiklarna 29 och 30 i förordningen.

Den materiella lagstiftning som ska tillämpas inom den gemensamma rekonstruk-

tionsmekanismen inrymmer betydande rätt att bestämma om omfattningen och finansieringen av rekonstruktionsåtgärderna. Skuldnedskrivning har en central betydelse för finansieringen av rekonstruktionsåtgärderna. Till den del rekonstruktionsmyndigheten beslutar att enligt prövning begränsa skuldnedskrivningen ska motsvarande kostnader täckas med rekonstruktionsfondens medel eller på något annat sätt. Prövningsrätten är betydelsefull också rent principiellt och med tanke på de konkurrens effekter som eftersträvas genom rekonstruktionsregleringen, eftersom skuldnedskrivning utgör grunden för realisering av det så kallade investeransvaret (bail-in).

Ekonomiska konsekvenser

Den gemensamma målsättningen för BRR-direktivet och den föreslagna förordningen om en gemensam rekonstruktionsmekanism är att främja den finansiella stabiliteten, minska incitamentsproblemen på finansmarknaden, skydda insättarna och för samhället vitala banktjänster samt minska de direkta och indirekta kostnaderna till följd av bankkriser, i synnerhet för skattebetalarna. Den föreslagna förordningen avses öka det allmänna förtroendet för att finanssektorn i euroområdet ska klara sig när enskilda eurostater utsätts för ekonomiska chocker. På så vis har den en gynnsam inverkan på de internationella verksamhetsförutsättningarna för kreditinstitut i euroområdet och via finansmarknadens ömsesidiga kopplingar även på de inhemska kreditinstitut. Konsekvenserna riktas under olika tider på olika sätt i olika delar av euroområdet och det är omöjligt att göra en kvantitativ bedömning av dem.

Balansräkningen för banksektorn i euroområdet rörde sig kring 30 000 miljarder euro år 2011, varav cirka 5 500 miljarder euro bestod av garanterade insättningar. Enligt förslaget till förordning ska det inom tio år som förhandsfinansiering för krishantering hos institut i form av bidrag till den gemensamma rekonstruktionsfonden tas ut ett belopp som motsvarar 1 procent av de totala garanterade insättningarna i auktoriserade institut inom bankunionen. Som målstorlek för den ge-

mensamma rekonstruktionsfonden föreslås således 55 miljarder euro för dessa tio år. Målnivån 1 procent för förhandsfonderingen är något högre än i BRR-direktivet, där man efter rådets allmänna riktlinje enats om 0,8 procent. Utifrån BRR-direktivets bestämmelser inkasseras till det nationella finansieringsarrangemanget cirka 650 miljoner euro inom tio år.

För Finlands del gäller med avseende på det finansiella ansvaret inom sektorn att en övergång till gemensam fondering innebär att finländska kreditinstitut kommer att bidra till att täcka krishanteringskostnaderna också när krishanteringen berör kreditinstitut i andra länder som deltar i bankunionen. På motsvarande sätt kommer banksektorn inom hela bankunionen att bidra till att täcka kostnaderna för krishantering som gäller finländska kreditinstitut.

Det är omöjligt att göra en kvantitativ bedömning av dessa faktorerers nettoeffekt med avseende på de finländska kreditinstitut och deras kunder. På lång sikt är konsekvenserna beroende av bland annat hur ofta rekonstruktionsåtgärderna kräver att rekonstruktionsfondens medel används som tilläggsfinansiering och hur ofta finländska banker drivs in i krisadministration jämfört med andra banker i euroområdet.

I en situation där de finländska kreditinstituten ekonomiska ställning är betydligt bättre än i euroområdet i genomsnitt och där värderingen av balansräkningen för banksektorn i vissa andra eurostater och därmed ett eventuellt kapitalunderskott är förenade med stor osäkerhet och där finansiering för krishantering inte har samlats in av sektorn på förhand, kan det emellertid anses att finländska kreditinstitut med mycket stor sannolikhet tvingas bli nettobetalare för den nuvarande bankkrisen i euroområdet. Läget inom banksektorn i medlemsstaterna inom euroområdet kan ytterligare försvåra möjligheterna att fatta beslut som behövs för att sköta den finansiella situationen i enskilda medlemsstater. Konstellationen kommer att accentueras i synnerhet under de närmaste åren, eftersom BRR-direktivets bestämmelser om investeransvar föreslås träda i kraft först vid ingången av 2018.

Enligt artikel 51.3 i förordningen anser även kommissionen att beslut inom den gemensamma rekonstruktionsmekanismen kan medföra fiskalt ansvar för de medlemsstater som deltar i bankunionen, åtminstone innan den gemensamma rekonstruktionsfondens förhandsfonderingsnivå har nåtts inom den utsatta tiden på tio år. Företrädarna för rekonstruktionsmyndigheten i bankens hem- eller etableringsmedlemsstat har då möjlighet att kräva ytterligare överläggningar inom rekonstruktionsnämnden. Kommissionen bör precisera under vilka förutsättningar den gemensamma rekonstruktionsmekanismen kan tilldelas beslutanderätt som gäller fiskalt ansvar av detta slag och varför medlemsstaternas medverkan i ett sådant beslutsfattande har avgränsats till att gälla bara företrädare för hem- eller etableringsmedlemsstaterna för institutet under konstruktion.

Den föreslagna gemensamma rekonstruktionsmekanismen inrymmer också på längre sikt, även efter 2018, betydande bestämmanderätt i enskilda fall, i synnerhet när det gäller investeransvarets omfattning och den mängd betalningar i efterhand som krävs av sektorn. Detta kan indirekt påverka medlemsstaternas fiskala ansvar i synnerhet i en situation där förhandsfonderingen ännu inte är tillräcklig och kommissionen inte anser sig kunna realisera investeransvaret fullt ut, utan överför betalningen av kostnaderna på sektorn genom att kräva engångsbidrag i efterhand eller genom att kräva offentligt finansiellt stöd till den gemensamma fonden, exempelvis via Europeiska stabilitetsmekanismen (ESM).

Det avgörande med tanke på de ekonomiska riskerna till följd av gemensam krishantering är följaktligen hur omfattande befogenheter och rätt att bestämma om alternativen för användning och finansiering av krishanteringsverktyg den gemensamma myndigheten slutligen tilldelas enligt förordningen. Ju mera omfattande befogenheter eller ju större rätt att bestämma den gemensamma myndigheten får, desto större blir risken för att kostnaderna för den nuvarande krisen riktas till Finland. Till följd av detta kommer förordningens centrala princip om en i fiskalt hänseende neutral gemensam rekonstruktion inte att bli verklighet och kan även frågan om hu-

ruvida ESM har tillräcklig finansieringskapacitet att aktualiseras.

Risken för att de finländska kreditinstituten eller skattebetalarna tvingas svara för kostnaderna för de nuvarande problemen inom banksektorn i euroområdet minskar, om den gemensamma rekonstruktionsmekanismens prövningsrätt enligt den slutgiltiga förordningen avgränsas till att entydigt gälla avveckling eller rekapitalisering under ordnade former för varje bank under rekonstruktion, alltigenom med tillämpning av investeransvar. En avgränsad prövningsrätt för rekonstruktionsmekanismen ökar också trovärdigheten för möjligheten att realisera investeransvaret och sporrar därmed till ansvarsfullt agerande på finansmarknaden.

4 Rättslig grund

Kommissionen föreslår att artikel 114 i fördraget om Europeiska unionens funktions sätt (EUF-fördraget) ska vara den rättsliga grunden. Enligt den artikeln ska Europaparlamentet och rådet 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.

Inrättandet av den föreslagna gemensamma rekonstruktionsmekanismen är ett viktigt led i utvecklandet av EU:s ekonomiska och monetära union (EMU). Nödvändigheten av en gemensam rekonstruktionsmekanism har påpekats i ett meddelande från kommissionen den 28 november 2012, "En plan för en djupgående och verklig ekonomisk och monetär union" (COM(2012) 777 final), och i en rapport från Europeiska rådets ordförande i samarbete med kommissionens ordförande, Eurogruppens ordförande och Europeiska centralbankens generaldirektör den 5 december 2012, "Mot en verklig ekonomisk och monetär union".

När riksdagens grundlagsutskott har behandlat frågor som gällt utvecklandet av EMU har det ansetts det vara viktigt att EMU primärt utvecklas enligt villkoren i fördragen. Grundlagsutskottet har betonat att det i sekundärlagstiftningen inte bör tas in några nya

förfaranden som är betydande i förhållande till de skyldigheter som fastställts för medlemsstaterna i fördragen och inte heller några andra element som inte redan antagits i samband med att fördragen satts i kraft. Utskottet har också ansett det vara viktigt att man inte genom sekundärlagstiftning eller mellanstatliga avtal ens indirekt rubbar den institutionella balans mellan EU:s institutioner som fastställts i grundfördragen (GrUP 92/2012 rd, 3 § och dess hänvisningar till GrUU 46/1996 rd, s. 2/II, GrUU 46/1996 rd, s. 4/II och 5/I).

Om en ny gemensam rekonstruktionsmekanism inrättas i enlighet med den föreslagna förordningen, kommer nya befogenheter att överföras från de nationella myndigheterna till kommissionen och den nya myndigheten. Det gäller därför att omsorgsfullt bedöma vilka eventuella konsekvenser överföringen har för partsautonomin, äganderätten, skuldförhållandenas varaktighet och den nationella budgetmakten.

Tillräckligheten hos artikel 114 i EUF-fördraget som rättslig grund för den gemensamma rekonstruktionsmekanismen

Vid bedömning av om den föreslagna rättsliga grunden är tillräcklig bör man analysera om de åtgärder som ingår i den föreslagna förordningen kan anses som tillnärmning av lagstiftningen i medlemsstaterna och om åtgärderna syftar till att upprätta den inre marknaden och få den att fungera så som avses i artikel 114.

I sak handlar förslaget om att man i fråga om medlemsstater som deltar i bankunionen genom förordningen överför i BRR-direktivet angivna befogenheter och uppgifter från de nationella myndigheterna till kommissionen och den nya rekonstruktionsnämnden. Förslaget medför följaktligen att EU-lagstiftningen tillämpas centraliserat i de medlemsstater som deltar i bankunionen.

Lagstiftaren har getts rätt omfattande prövningsrätt i fråga om hurdana åtgärder som kan betraktas som tillnärmning av lagstiftning som syftar till att upprätta den inre marknaden så som avses i artikel 114 i EUF-fördraget. Det kan konstateras att domstolen i sin praxis har godkänt väldigt många typer

av åtgärder för tillnärmning av lagstiftningen, förutsatt att det har ansetts att de syftar till att upprätta unionens inre marknad eller få den att fungera.

Enligt kommissionen är det nödvändigt att inrätta en gemensam rekonstruktionsmekanism för att den inre marknads integritet ska kunna säkerställas. Kommissionen motiverar nödvändigheten genom att hänvisa till den konkurrensnackdel som banker i de medlemsstater som deltar i bankunionen har i förhållande till andra banker som är verk samma på den inre marknaden på grund av att de tillsyns- och rekonstruktionsbefogenheter som berör dem har tillskrivits olika nivåer.

När den rättsliga grunden för förslaget bedöms i förhållande till unionens befogenheter enligt fördragen bör det poängteras att i Europeiska rådets riktlinjer har det ansetts att en gemensam rekonstruktionsmekanism behövs för att fullborda den ekonomiska och monetära unionen, bevara den finansiella stabiliteten i medlemsstater som ingår i den gemensamma banktillsynen och skydda skattebetalarna vid bankkriser. Också i det meddelande från kommissionen och i den rapport av Europeiska rådets ordförande som nämns i det föregående påpekas det att befogenheter för tillsyn inom banksektorn och rekonstruktionsbefogenheter på en europeisk nivå behövs uttryckligen för att den ekonomiska och monetära unionen ska fungera. Den förordning som gäller gemensam banktillsyn har antagits uttryckligen med stöd av den bestämmelse i artikel 127 i EUF-fördraget som gäller den behörighet som Europeiska centralbanken har som en gemensam institution inom euroområdet. Det kan följaktligen av grundad anledning anses att inrättandet av en gemensam rekonstruktionsmekanism handlar om en åtgärd som är nödvändig för att trygga finansmarknadens stabilitet i medlemsstaterna inom bankunionen. Vid den fortsatta beredningen bör den rättsliga grunden för förslaget bedömas också ur denna synvinkel.

När det gäller tolkningen av artikel 114 i EUF-fördraget bör det emellertid ytterligare bedömas om och i så fall i vilken utsträckning en åtgärd som berör bara en del av medlemsstaterna i unionen kan betraktas om en

åtgärd som syftar till att upprätta den gemensamma marknaden inom hela unionen.

Med beaktande av Europeiska rådets uttalande om att lagstiftningsförslag som gäller godkännande av den gemensamma rekonstruktionsmekanismen bör behandlas under Europaparlamentets nuvarande mandat är det viktigt att frågorna om den rättsliga grunden kan avgöras inom ramen för de nuvarande fördragen.

Rådets juridiska avdelning har meddelat att den i september 2013 lägger fram en juridisk bedömning av frågor som gäller förslagens rättsliga grund.

Rekonstruktionsbefogenheter för kommissionen och rekonstruktionsnämnden

Kommissionen har ansett att enligt unionsrätten förutsätter en sådan omfattande prövningsrätt som ingår i befogenheter av det slag som rekonstruktionsbefogenheterna utgör att beslutanderätten i sista hand alltid tilldelas unionens institutioner som inrättats genom fördraget. Kommissionen anser sig själv vara den lämpligaste institutionen att utöva rekonstruktionsbefogenheterna. Förslaget bör därför bedömas juridiskt för konstaterande av hur omfattande prövningsrätt rekonstruktionsnämnden enligt förslaget kan ges och, till den del prövningsrättens omfattning förutsätter att den ges en institution enligt fördraget, vilken institution som är lämplig att utöva denna rätt att bestämma.

På basis av unionens lagstiftningspraxis och domstolens avgörandepaxis kan det av grundad anledning konstateras att unionsrätten inte i sig hindrar att kommissionen eller en av kommissionen oberoende särskild myndighet får administrativ beslutanderätt också när det gäller rekonstruktionsmekanismen. Genom sekundärlagstiftning har det inrättats flera särskilda myndigheter som är oberoende av kommissionen och utövar bindande beslutanderätt med avseende på enskilda. Det viktiga är att bedöma hur omfattande prövningsrätt den beslutanderätt som ges den föreslagna rekonstruktionsnämnden kan vara förenad med.

BRR-direktivet som ligger till grund för den gemensamma rekonstruktionsmekanismens befogenheter tillskriver de nationella

rekonstruktionsmyndigheterna omfattande rätt att bestämma om val och finansiering av rekonstruktionsåtgärder. Speciellt betydande i ekonomiskt hänseende är rätten att bestämma att vissa tillgångar i problembanker får avskiljas från investeransvaret (skuldnedskrivning eller konvertering av skulder till kapital). Dessa lösningar har en stor ekonomisk betydelse eftersom det avskilda beloppet till denna del i praktiken ska täckas med rekonstruktionsfondens medel eller med offentliga medel. Prövningsrätt med avseende på rekonstruktionsbeslut innebär samtidigt en betydande ekonomisk beslutanderätt.

Undantag från investeransvaret i fråga om en viss bank innebär att de kostnader som uppkommer av detta överförs på andra banker. Enligt förslaget ska kommissionen och rekonstruktionsnämnden i begränsad sammansättning ha beslutanderätt i dessa fall. I den begränsade sammansättningen ingår förutom de ledamöter som utsetts av kommissionen och ECB företrädare för etableringsmedlemsstaterna för de banker som är föremål för rekonstruktion. Det här aktualiserar frågor om incitamentskonsekvenser och ansvarsskyldighet i samband med besluten.

Rekonstruktionsbesluten kan förutom de stabilitetsavgifter som tas ut hos bankerna också medföra fiskala konsekvenser för medlemsstaterna, i synnerhet under övergångsperioden. Den snabba tidsplanen enligt kommissionens förslag innebär att den gemensamma rekonstruktionsfonden kommer att vara underfinansierad i flera års tid. Det här medför ett tryck på att ta upp lån till fonden, antingen direkt eller via medlemsstaterna eller ESM.

I kommissionens förslag motiveras den planerade beslutanderätten för kommissionen och den gemensamma rekonstruktionsnämnden som en av unionens byråer med att det handlar om att säkra den demokratiska ansvarsskyldigheten. Enligt motiveringen kommer ansvarstäckningen att genomföras genom Europaparlamentets tillsynsroll. På basis av detta är det enligt kommissionen inte ändamålsenligt att rekonstruktionsmekanismen inrättas genom ett särskilt statsfördrag.

Det är viktigt att säkerställa de nationella parlamentens ställning och medinflytande alltid när utövandet av rekonstruktionsbefo-

genheter omfattar betydande ekonomisk prövningsrätt.

Förslaget om att kommissionen ska ges rekonstruktionsbefogenheter bör dessutom bedömas i förhållande till de övriga uppgifter som kommissionen redan har. En viktig aspekt är då att användningen av rekonstruktionsfondens medel i vissa fall kan handla om extraordinärt offentligt finansiellt stöd som ska bedömas enligt unionens bestämmelser om statligt stöd.

5 Subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen

Förenlighet med subsidiaritetsprincipen

I enlighet med subsidiaritetsprincipen (artikel 5.3 i EU-fördraget) ska åtgärder vidtas på EU-nivå endast om de planerade målen inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna ensamma och därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning och verkningar, bättre kan uppnås på unionsnivå.

Enligt kommissionen är förslaget förenligt med subsidiaritetsprincipen. Kommissionen anser att endast åtgärder på europeisk nivå kan garantera att insolventa banker avvecklas med minsta möjliga spridningseffekter och på ett konsekvent sätt på grundval av en gemensam uppsättning regler. Den gemensamma rekonstruktionsmekanismen skulle också medföra betydande stordriftsfördelar, samtidigt som man undviker de negativa externa effekter som kan uppkomma till följd av rent nationella beslut och fonder. Betydande skillnader mellan rekonstruktions- och avvecklingsbeslut som fattas på nationell nivå, och i enlighet med lokala särdrag och finansieringsproblem, kan undergräva stabiliteten och integriteten på den inre marknaden.

Förslagets förhållande till subsidiaritetsprincipen bör analyseras närmare vid den fortsatta beredningen.

Förenlighet med proportionalitetsprincipen

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

Enligt kommissionen är förslaget förenligt med proportionalitetsprincipen. Kommissionen anser att banktillsyn och rekonstruktion måste utövas på samma myndighetsnivå i bankunionen. Annars kan det uppstå spänningar mellan den europeiska tillsynsmyndigheten och nationella rekonstruktionsmyndigheter om hur man hanterar och täcker kostnaderna för nödlidande banker. Sådana spänningar skulle kunna undergräva effektiviteten av såväl tillsyn som rekonstruktion och avveckling och snedvrider konkurrensen mellan medlemsstaterna.

Förslagets förhållande till subsidiaritetsprincipen bör analyseras närmare vid den fortsatta beredningen.

6 De övriga medlemsstaternas ståndpunkter

Än så länge finns det inga uppgifter om de övriga medlemsstaternas slutliga specificerade ståndpunkter. Målsättningen har emellertid allmänt taget ett i Europeiska rådets riktlinjer förankrat brett stöd bland medlemsstaterna. Flera medlemsstater har dock preliminärt ansett att i synnerhet beslutsmodellen för rekonstruktionsmekanismen och kommissionens ställning i samband med beslut som rör rekonstruktion och avveckling väcker frågor som bör lösas under de fortsatta förhandlingarna om förordningen. Flera medlemsstater har dessutom fäst uppmärksamhet vid huruvida den rättsliga grunden för förslaget är tillräcklig och ansett att saken utredas närmare. Tyskland har ansett att den föreslagna rättsliga grunden inte är tillräcklig och påpekat att en överföring av de befogenheter som avses i förslaget kräver att fördraget ändras. Enligt Tyskland bör den gemensamma rekonstruktionsmekanismen därför till en början genomföras i form av ett nätverk som består av nationella rekonstruktionsmekanismer och nationella fonder.

7 Institutionernas ståndpunkter och övriga ståndpunkter

Europaparlamentet har ännu inte behandlat förslaget till förordning.

8 Den nationella behandlingen av förslaget och behandlingen i Europeiska unionen

Den föreslagna förordningen har behandlats i EU-sektion 10 (finansiella tjänster och kapitalrörelser) och i EU-ministerutskottet.

Behandlingen av förslagen inleddes i rådets arbetsgrupp den 19 juli 2013. Det mål som Europeiska rådet uppställt i fråga om tidtabellen innebär att rådets allmänna riktlinje bör fås under hösten 2013.

9 Ålands självstyrelse

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

10 Statsrådets ståndpunkt

Enligt Finland är det viktigt att det inrättas en stark, effektiv, självständig och fiskalt sett neutral gemensam rekonstruktionsmekanism för EU i enlighet med riktlinjerna från Europeiska rådet i december 2012. Finland ställer sig bakom kommissionens målsättning att tillämpningsområdena för banktillsyn och rekonstruktion bör vara de samma för de medlemsstater som deltar i bankunionen.

Finland anser att när banktillsynen övergår till att omfattas av en gemensam tillsynsmekanism behövs det en gemensam rekonstruktionsmekanism som har tillräckliga befogenheter för att säkerställa att en krissituation för varje bank i de deltagande medlemsstaterna kan åtgärdas med ändamålsenliga verktyg. En gemensam rekonstruktionsmekanism är nödvändig för att bankkriserna ska kunna lösas på ett effektivare sätt än för närvarande och för att kopplingen mellan den offentliga ekonomin och banker med problem ska kunna luckras upp. Enligt Finland är det viktigt att rekonstruktion och avveckling genomförs inom den gemensamma rekonstruktionsmekanismen på ett sådant sätt att kostnaderna för skattebetalarna blir så låga som möjligt.

Finland anser att kostnaderna till följd av rekonstruktion i första hand bör täckas av ägarna och investerarna i den bank som är föremål för rekonstruktionsåtgärder. Till den del det krävs annan finansiering för rekon-

struktionsåtgärderna bör den täckas genom stabilitetsavgifter som samlas in hos banksektorerna i de medlemsstater som deltar i bankunionen. Inrättandet av en oberoende gemensam rekonstruktionsmekanism som effektivt och så enhetligt som möjligt realiserar investeransvaret stöder dessa mål och stabiliserar den ekonomiska och monetära unionens funktion på ett för skattebetalarna och företagens konkurrensförutsättningar rejält och rättvist sätt.

Det förslag som kommissionen lade fram den 10 juli 2013 inrymmer emellertid flera sådana principiella och juridiska problem med tanke på dessa mål som bör lösas vid den fortsatta beredningen av förslaget.

En övergång till ett förfarande för gemensam rekonstruktion innan en harmoniserad lagstiftning om omfattande investeransvar har trätt i kraft innebär att kostnaderna måste täckas antingen av den övriga banksektorn eller av de medlemsstater som deltar i bankunionen. När rekonstruktionsbefogenheterna överförs är det enligt Finland därför viktigt att den gemensamma rekonstruktionsmyndigheten, i samtliga medlemsstater har sådana fulla befogenheter beträffande investeransvaret som avses i direktivet om återhämtning och rekonstruktion. Detta är en förutsättning för den för Finland väsentliga principen att rekonstruktionsmyndigheten effektivt ska kunna ingripa i problembankernas verksamhet utan att behöva förlita sig på gemensamma tillgångar. Om det visar sig vara nödvändigt att använda gemensamma medel för att trygga den finansiella stabiliteten ska ett sådant beslut ha nödvändigt politiskt stöd.

Finland anser att den gemensamma rekonstruktionsmekanismen bör tilldelas effektiva men tillräckligt noggrant avgränsade befogenheter. Prövningsrätten för den gemensamma rekonstruktionsmekanismen bör avgränsas till att gälla möjligheterna att under kontrollerade former avveckla de banker som är föremål för rekonstruktion. Finland förhåller sig avvaktande till att den gemensamma rekonstruktionsmekanismen tilldelas en sådan beslutanderätt som skulle omfatta beslut om användning av medel som hos banksektorn samlats in till den gemensamma fonden eller som skulle medföra behov av att till re-

konstruktionsfonden låna upp medel av alternativa finansieringskällor

Enligt Finland är det viktigt att den gemensamma rekonstruktionsmyndigheten agerar som en så självständig och oberoende myndighet som möjligt inom ramarna enligt EUn rätten. Systemet bör trygga balansen mellan EUs institutioner och kommissionens viktiga roll inom övervakningen av statliga stöd. Till denna del är motiven för att kommissionen själva ska överta befogenheterna bristfälliga.

Enligt Finland är det viktigt att rekonstruktionsmekanismen byggs upp på en stabil rättslig grund. Den rättsliga grunden bör ana-

lyseras omsorgsfullt när förhandlingarna framskrider.

Finland anser att för att trygga rättssäkerheten i fråga om besluten inom den gemensamma rekonstruktionsmekanismen och för att tillförsäkra de nationella parlamenten medinflytande i den fördjupade ekonomiska och monetära unionen bör man vid den fortsatta beredningen av förslaget omsorgsfullt utreda under vilka förutsättningar inrättandet av en gemensam rekonstruktionsmekanism kan godkännas på basis av behörigheten enligt nuvarande grundfördrag.