

Ekonomiska kommentarer

Bankunionen - vad är det?

Markus Ehrenpil och Mattias Hector

Författarna är verksamma vid Riksbankens avdelning för finansiell stabilitet¹

Under det senaste decenniet har det pågått ett intensivt arbete med att förbättra regleringen och tillsynen av den finansiella sektorn, såväl globalt som regionalt och nationellt. Detta gäller inte minst inom EU, där bankproblemen blev både djupare och mer seglivade än i många andra delar av världen. En rad regleringsinitiativ har därför tagits, varav det mest omfattande och djupgående är den så kallade Bankunionen.

Förenklat handlar Bankunionen om att skapa en struktur för gemensam tillsyn och hantering av banker i kris samt ett gemensamt system för insättarskydd. För icke-euroländer är deltagande i Bankunionen frivilligt, men inget icke-euroland har ännu valt att gå med. Den svenska regeringen har emellertid beslutat att utreda för- och nackdelar med ett medlemskap. Utredningen ska presentera sina resultat i november 2019. Oavsett om Sverige skulle gå med eller inte kommer Bankunionen att påverka oss på olika sätt.

Denna ekonomiska kommentar syftar därför till att klargöra vad Bankunionen är, dess syfte, hur den är tänkt att fungera och hur långt man har kommit i arbetet med att färdigställa denna union. Som illustrerande exempel belyses Nordeas planerade flytt av sitt huvudkontor till Finland ur ett bankunionsperspektiv.

Även om Bankunionen i sin färdiga form torde bidra till ett robustare banksystem med betydande riskdelning mellan de deltagande länderna visar genomgången att en betydande del av ansvaret för att hantera banker med problem fortfarande är nationellt, även för medlemmar i Bankunionen.

Bankunionens bakgrund och syfte

Den globala finanskrisen 2007-2008 utvecklades inom delar av euroområdet till en ekonomisk kris med kraftiga produktionsfall, försämrade offentliga finanser och banksystem som i vissa fall riskerade att kollapsa. Det hela fick i flera länder karaktären av en nedåtgående spiral där det ömsesidiga beroendet mellan banker och den egna staten stod i centrum. Bankernas stora innehav av skuldinstrument utgivna av den egna staten innebar att ett sviktande förtroende för statsfinanserna slog mot förtroendet för bankerna, som redan var försvagade av finanskrisen. Samtidigt bidrog bankernas utsatta läge till bristande förtroende för statsfinanserna, på grund av risken för att kostsamma räddningspaket skulle behövas.

Redan under krisens första år hade viktiga steg tagits genom att man beslöt att bilda de så kallade europeiska tillsynsmyndigheterna och europeiska systemrisknämnden. Successivt växte det dock fram en samsyn bland euroländerna om att ytterligare steg måste tas för att harmonisera tillsynen och

Bankunionen är resultatet av det arbete inom EU med att förbättra regleringen och tillsynen av den finansiella sektorn som inleddes efter finanskrisen. Syftet med Bankunionen är att skapa en struktur för gemensam tillsyn och hantering av banker i kris samt ett gemensamt system för insättarskydd. Stora delar av Bankunionen är redan på plats men en del arbete återstår innan den europeiska Bankunionen fungerar fullt ut.

¹ Författarna vill tacka följande personer för hjälp och nyttiga synpunkter: Mats Anderson, Ulrika Bast, Pär Holmbäck Adelwald, Calum McDonald, Albina Soultanaeva, Marianne Sterner, Annika Svensson, Daniel Wallemo och Gary Watson.

bryta den i sammanhanget skadliga kopplingen mellan stater och banker. Idén om en bankunion fick därmed fäste. Tanken var att göra banksystemet mer robust genom att placera de största bankerna under gemensam tillsyn, baserad på ett harmoniserat, EU-gemensamt regelverk. De banker som ändå hamnade i problem skulle kunna omstruktureras eller läggas ned under ordnade former, och till en så liten kostnad för skattebetalarna som möjligt, genom att man inrättade en central funktion för hantering av banker i kris, så kallad resolution. Denna skulle i sin tur baseras på gemensamma resolutionsregler². Slutligen skulle ansvaret för att skydda insättarnas medel lyftas från nationell till gemensam nivå. Dessa tre element, gemensam banktillsyn, resolution och insättningsgaranti, utgör Bankunionens tre pelare³, vilka var och en baseras på EU-gemensamma regelverk⁴.

Det politiska startskottet för att påbörja bygget av Bankunionen kan sägas vara en deklaration⁵ av euroländernas stats- och regeringschefer från juni 2012, där de ställer sig bakom tanken på en gemensam banktillsyn, det vill säga Bankunionens första pelare, med ECB i en ledande roll. EU-kommissionen presenterade ett detaljerat lagförslag⁶ i september 2012 och redan i oktober 2013 kunde förordningen som lade grunden för den gemensamma tillsynsmekanismen (Single Supervisory Mechanism – SSM)⁷ träda i kraft. Efter ett intensivt arbete, vilket bland annat innebar att cirka 1 000 personer med kompetens inom banktillsyn anställdes, kunde ECB axla sin roll som tillsynsmyndighet för de största bankerna i november 2014.

I juli 2013 lade Kommissionen fram sitt förslag om unionens andra pelare – en gemensam resolutionsmekanism (Single Resolution Mechanism – SRM). Förslaget innebar att en resolutionsnämnd, Single Resolution Board (SRB), skulle skapas, med ansvar för att på central nivå förbereda och genomföra resolutionsbeslut avseende de största bankerna. Härutöver föreslog man också att en gemensam resolutionsfond (Single Resolution Fund – SRF) skulle skapas. EU:s ministerråd och Europaparlamentet enades om SRM-förslaget i juni 2014 och i januari 2016 påbörjade Resolutionsnämnden sin verksamhet. Den gemensamma resolutionsfonden är nu också under uppbyggnad.

Den snabba processen mot en gemensam tillsynsmekanism och en gemensam resolutionsmekanism visar vilken stor politisk vikt som har lagts vid att få dessa delar på plats. Framstegen har emellertid inte alls varit lika påtagliga när det gäller Bankunionens tredje pelare, den gemensamma insättningsgarantin. Här presenterade Kommissionen sitt förslag i november 2015 men förhandlingarna har än så länge begränsat sig till att reda ut tekniska frågor kopplade till förslaget – någon politisk samsyn om vikten av att nå en överenskommelse har ännu inte uppnåtts.

Gemensam banktillsyn – Single Supervisory Mechanism (SSM)

Ansvarsfördelning mellan ECB och medlemsländerna

SSM utgör ett system för tillsyn av samtliga banker inom Bankunionen. För närvarande uppgår dessa till cirka 4 700. Tillsynen utförs i ett nära samarbete mellan ECB och de nationella tillsynsmyndigheterna (NTM) och baseras på kapitaltäckningsregler som är gemensamma för hela EU och en rad riktlinjer och policydokument som reglerar tillsynen inom SSM. ECB har det övergripande ansvaret för systemet. Ansvaret för tillsynen av individuella banker har emellertid delats upp mellan ECB och NTM. ECB utövar direkttillsyn över de viktigaste ("signifikanta") bankerna, medan NTM ansvarar för tillsynen av resterande banker. Klassificeringen av banker som signifikanta respektive icke-signifikanta baseras på ett

² Förslaget om gemensamma resolutionsregler presenterades dock innan förhandlingarna om Bankunionen tog sin början.

³ Bankunionen beskrivs ofta i termer av dessa tre delar. Någon helt vedertagen definition finns dock inte.

⁴ Capital Requirements Regulation/Capital Requirements Directive IV (CRR/CRD-IV), direktiv 2014/59/EU Bank Recovery and Resolution Directive (BRRD), och direktiv 2014/49/EU Deposit Guarantee Schemes Directive (DGSD).

⁵ Se Europeiska Rådets slutsatser från den 29 juni 2012, http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-12-8_en.htm.

⁶ Se Kommissionens skrift från den 12 september 2012 "En färdplan för en bankunion" <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012DC0510&from=SV>.

⁷ Förordning (EU) nr 1022/2013.

antal kriterier⁸. I dagsläget innebär det att ECB utövar direkttillsyn över cirka 120 bankgrupper, vilket motsvarar ungefär 85 procent⁹ av banktillgångarna inom Bankunionen.

Att ECB utövar direkttillsyn över de signifikanta bankerna innebär inte att tillsynen av dessa endast sker ifrån Frankfurt. Inom SSM använder man sig av så kallade gemensamma tillsynslag (joint supervisory teams) för de signifikanta bankerna, bestående av representanter från såväl NTM som ECB. För varje signifikant bank skapas ett tillsynslag, under ledning av en person från ECB. För att minimera risken för nationell särbehandling är denne person oftast från något annat land än det där banken har sin hemvist. Tillsynslagen ansvarar för den löpande tillsynen av bankerna och utgör därmed den huvudsakliga kontaktytan mellan den berörda banken och SSM.

ECB-rådet fattar tillsynsbesluten

Beslutsordningen inom SSM speglar att ansvaret för den centraliserade tillsynen ligger hos ECB, vars högsta beslutande organ är det så kallade ECB-rådet¹⁰. I formell mening tas därför alla tillsynsbeslut av ECB-rådet. Rådets beslut förbereds dock av den så kallade Tillsynsnämnden¹¹ (Supervisory Board) i vilken bland annat en representant för respektive lands tillsynsmyndighet deltar. Tillsynsnämnden, som bland annat baserar sin beredning på synpunkter från de gemensamma tillsynslagen, lägger fram utkast till beslut till ECB-rådet, som sedan har en viss tid på sig att opponera sig mot Tillsynsnämndens förslag. Om ECB-rådet inte invänder träder beslutet i kraft. Om ECB-rådet invänder går frågan tillbaka till Tillsynsnämnden för behandling och eventuell revidering av förslaget.

Om Nordea flyttar ändras Finansinspektionens ansvar

Den här beslutsordningen gäller för signifikanta banker med verksamhet som begränsar sig till Bankunionen. För banker med verksamhet både i och utanför Bankunionen finns också bankspecifika så kallade tillsynskollegier¹², bestående av tillsynsmyndigheter från de länder där en bankgrupp har verksamhet. Syftet med kollegierna är att tillsynsbesluten ska grundas på en heltäckande analys av respektive bankgrupps verksamhet och tillvarata alla berörda medlemsländers intressen. Inom kollegierna försöker man därför nå en samsyn och komma överens om gemensamma tillsynsbeslut för banken ifråga¹³. Ordförande i ett tillsynskollegium är tillsynsmyndigheten i det land där bankgruppen har sin legala hemvist. I Nordeas fall är i dagsläget svenska Finansinspektionen ordförande i tillsynskollegiet, men såväl ECB som Finlands tillsynsmyndighet deltar som medlemmar¹⁴. Om Nordea skulle flytta huvudkontoret till Finland skulle emellertid inte den finska finansinspektionen ta över ordförandeskapet i Nordeas tillsynskollegium, utan ECB eftersom de har tillsynsansvaret för Bankunionens signifikanta bankgrupper. Den svenska finansinspektionen kommer fortfarande att vara medlem i kollegiet (med rätt att signera gemensamma beslut, i kraft av att man är tillsynsmyndighet för ett antal svenska dotterbolag¹⁵, bl.a. Nordea Hypotek AB), samtidigt som tillsynsmyndigheten i Finland skulle bli observatör.

ECB har också makrotillsynsansvar

Den huvudsakliga uppgiften för ECB som tillsynsmyndighet är att utöva tillsyn över enskilda kreditinstitut, något som brukar kallas mikrotillsyn. ECB har emellertid också ett mandat att

⁸ En bank räknas som signifikant om något av följande kriterier är uppfyllt: 1) banken har totala tillgångar som överskrider 30 miljarder euro; 2) de totala tillgångarna motsvarar minst 20 procent av landets BNP (minst 5 miljarder euro); 3) det berörda landet och ECB är överens om att banken är signifikant; 4) banken har varit föremål för stöd från stödfonderna, EFSF eller ESM. ECB kan dessutom välja att utöva direkttillsyn även över en bank som inte uppfyller dessa kriterier.

⁹ Guide to Banking Supervision, ECB, September 2014.

¹⁰ I ECB-rådet ingår euroländernas centralbankschefer samt ECB:s direktion.

¹¹ Tillsynsnämnden består av en heltidsanställd ordförande, en vice ordförande från ECB:s direktion, fyra ledamöter utsedda av ECB samt chefen för respektive medlemslands tillsynsmyndighet.

¹² Tillsynskollegier finns också för gränsöverskridande banker som står helt utanför Bankunionen.

¹³ Inom Bankunionen kan de gemensamma tillsynslagen sägas fylla denna samordningsfunktion, men tillsynsbesluten tas av ECB.

¹⁴ Både ECB och den finska tillsynsmyndigheten är medlemmar, men det är den sistnämnda som skriver under de gemensamma besluten. Anledningen är att de är ansvariga för ett dotterbolag, medan ECB har ansvar för den finska filialen till Nordea Sverige.

¹⁵ Grundregeln för tillsyn av gränsöverskridande banker är att tillsynsmyndigheten i det land där moderbolaget har sitt säte utövar tillsyn över hela bankgruppen. Om en bank har ett dotterbolag i ett land har det landets tillsynsmyndighet dock rätt att delta som medlem i kollegiet och ta gemensamma beslut. Om det istället handlar om en filial blir landets tillsynsmyndighet observatör i kollegiet.

agera om man identifierar systemrisk, det vill säga risker som hänger samman med faktorer som är gemensamma för flera institut, så att en störning kan leda till problem för hela banksystemet. Det kan handla om att många banker har likartade exponeringar, till exempel mot en viss sektor. Detta ansvar för så kallad makrotillsyn delas med nationella myndigheter. ECB kan dock endast agera om man ser ett behov av att förstärka nationella myndigheters åtgärder och kan alltså inte lätta på kraven i ett medlemsland¹⁶.

Särskilda regler för icke-euroländer

Bankunionen är, som tidigare nämnts, öppen för deltagande för icke-euroländer. Om ett land vill gå med kan det inte välja vilka delar av Bankunionens regelsystem det vill inordna sig under, utan måste acceptera regelsystemet i dess helhet. När ett icke-euroland deltar i Bankunionen kallas det att landet har ingått ett så kallat nära samarbete. Det finns viktiga skillnader i det legala förhållandet mellan ECB och det egna landets banker, beroende på om landet är medlem i Bankunionen i egenskap av euroland eller har ingått ett nära samarbete. Det finns dessutom skillnader i det formella inflytandet över beslutsfattandet i SSM.

Skillnaden i det legala förhållandet är att ECB inte tar tillsynsbeslut med direkt verkan på en bank (vilket är fallet för euroländer). Beslutet måste i stället genomföras av den berörda nationella tillsynsmyndigheten. För att få ingå ett nära samarbete måste landet ifråga därför först visa att man har arrangemang på plats som garanterar att tillsynsmyndigheten genomför ECB:s beslut.

Skillnaden i det formella inflytandet över beslutsfattandet hänger samman med det faktum att icke-euroländer inte har någon representation i ECB-rådet. Ett land som ingått nära samarbete har därmed inte samma formella möjligheter att påverka SSM-besluten som ett euroland. Som en konsekvens av detta har länder med nära samarbete fått möjlighet att avsluta det nära samarbetet, om man inte är nöjd med ett beslut. Man kan också välja att inte efterleva ett beslut. I det senare fallet blir det upp till ECB-rådet att ta ställning till om det nära samarbetet ska avslutas.

Gemensam resolution – Single Resolution Mechanism (SRM)

Ett av målen med att skapa SSM var att bidra till att göra bankerna säkrare och att därmed öka den finansiella stabiliteten. Att helt undvika bankfallissemang kommer emellertid inte att vara möjligt. Bankunionens andra pelare, en gemensam resolutionsmekanism (Single Resolution Mechanism – SRM), har därför skapats för att säkerställa att banker kan fallera utan att det får onödigt kostsamma följder för samhället och skattebetalarna. Resolution av en bank innebär, till skillnad från en konkurs, att man säkerställer att banken kan fortsätta att fylla sina samhällsviktiga funktioner. Resolution kan till exempel innebära att bankens verksamheter säljs till en annan bank, att man skapar en så kallad brobank och/eller att banken återkapitaliseras genom att existerande aktiekapital minskas (eventuellt till noll kr) i kombination med att skulder skrivs ned eller konverteras till nytt aktiekapital, genom det så kallade skuldnedskrivningsverktyget. Det sistnämnda är viktigt för att minimera kostnaderna för skattebetalarna. Härigenom bidrar i första hand ägare och kreditorer till att ta förluster och kapitalisera upp banken.

Alla banker i de deltagande länderna ingår i den gemensamma resolutionsmekanismen. På samma sätt som i tillsynsmekanismen är uppgifterna uppdelade mellan central och nationell nivå, där den så kallade Resolutionsnämnden (Single Resolution Board – SRB) ansvarar för de banker som ECB utövar tillsyn över, samt för gränsöverskridande koncerner. I juni 2016 uppgick antalet banker under nämndens ansvar till 142.¹⁷ Nationella resolutionsmyndigheter (NRM) har samtidigt ansvar för övriga banker.¹⁸ Liksom fallet är för

¹⁶ Även den Europeiska systemrisknämnden (ESRB) har ett ansvar för att analysera systemrisk inom EU och kan vid behov utfärda varningar eller rekommendationer till olika aktörer. ESRB har emellertid inte mandat att bestämma om åtgärder, varken i enskilda länder eller EU som helhet.

¹⁷ Se Resolutionsnämndens hemsida, <http://srb.europa.eu>.

¹⁸ Ska medel ur den gemensamma resolutionsfonden utnyttjas kräver det att Resolutionsnämnden har antagit resolutionsordningen.

den gemensamma tillsynen och kapitaltäckningsreglerna baseras Resolutionsnämndens verksamhet på EU-gemensamma regler¹⁹.

Resolutionsbeslut – en fråga för Resolutionsnämnden, Kommissionen och Ministerrådet

När Resolutionsnämnden tar ställning till om en individuell bank ska försättas i resolution eller inte sammanträder man i så kallad verkställande session, vilket innebär en ordförande, fyra heltidsanställda ledamöter och ledamöter från resolutionsmyndigheterna i de länder som den berörda banken har verksamhet i. Om banken har verksamhet i ett icke-bankunionsland bjuds den berörda nationella resolutionsmyndigheten in till diskussionen. Om Nordeas planer på att flytta sitt huvudkontor till Finland blir av kommer ansvaret för resolutionsbesluten att flytta från svenska Riksgälden till den gemensamma Resolutionsnämnden. Riksgälden kommer att ges möjlighet att delta i diskussionerna som föregår ett eventuellt resolutionsbeslut avseende Nordea, men utan att ha någon formell rösträtt.

För att kunna inleda ett resolutionsförfarande ska Resolutionsnämnden anta en så kallad resolutionsordning, som fastställer hur resolutionen av banken ska gå till²⁰. Detta steg kräver att den verkställande sessionen bedömer att tre förutsättningar är uppfyllda, nämligen ²¹

- 1) att ECB bedömt att banken fallerar eller sannolikt kommer att falla²²
- 2) att det inte finns några rimliga utsikter för alternativa åtgärder som kan förhindra fallissemang, såsom åtgärder från privat sektor eller tillsynsåtgärder
- 3) att en resolutionsåtgärd anses nödvändig av hänsyn till allmänintresset²³.

Om alla tre förutsättningarna är uppfyllda och Resolutionsnämnden har antagit resolutionsordningen har Kommissionen 24 timmar på sig att invända mot nämndens resolutionsordning. Inom 12 timmar måste Kommissionen också ha bestämt sig för om man vill föreslå EU:s ministerråd att invända mot resolutionsordningen, på grund av att den inte uppfyller allmänintresset, eller att ändra Resolutionsnämndens förslag till användning av den gemensamma resolutionsfonden (se nedan). Om varken Kommissionen eller Ministerrådet gör några invändningar inom 24 timmar träder resolutionsordningen i kraft. Har Ministerrådet däremot godkänt Kommissionens motförslag, eller om Kommissionen invänt mot resolutionsordningen, ska Resolutionsnämnden inom 8 timmar ändra resolutionsordningen i enlighet med invändningen.

Gradvis uppbyggnad av gemensam resolutionsfond för att täcka resolutionskostnader

När en bank försätts i resolution behövs det oftast finansiella resurser för exempelvis köp av den berörda bankens tillgångar eller för att resolutionsmyndigheten ska kunna ge bidrag till en så kallad brobank eller till kapitalisering av banken ifråga. Inom ramen för den gemensamma resolutionsmekanismen byggs därför en resolutionsfond upp²⁴. Målet är att fonden senast år 2024 ska motsvara 1 procent av garanterade insättningar, vilket motsvarar cirka 55 miljarder euro. Uppbyggnaden av den gemensamma fonden ska ske successivt med en ungefär lika stor ökning varje år. Pengarna kommer från bidrag som ges av de banker som tillhör medlemsländerna i Bankunionen. Det är alltså bankerna själva som finansierar fonden.

De fondmedel som står till förfogande för resolution av enskilda banker är än så länge relativt begränsade. Den 30 juni 2017 uppgick fondens samlade medel till 17,4 miljarder euro²⁵, vilket kan jämföras med behållningen i den svenska resolutionsreserven som uppgick

¹⁹ Det så kallade Krishanteringsdirektivet – direktiv 2014/59/EU Bank Recovery and Resolution Directive (BRRD).

²⁰ Resolutionsnämnden fastställer vilka resolutionsverktyg som ska användas och om åtgärderna kräver utnyttjande av medel från den gemensamma resolutionsfonden.

²¹ Jfr här även att en bedömning av resolutionsmöjligheterna ska ha gjorts i resolutionsplanen.

²² Fastställs vanligen av ECB, men nämnden kan i undantagsfall bestämma detta själv. Det finns även hjälpregler för bedömningen av fallissemang.

²³ Allmänintresset är kopplat till resolutionsmålen. Om något av dessa mål inte kan uppfyllas om banken träder in i ett nationellt insolvensförfarande anses en resolutionsåtgärd nödvändig med hänsyn till allmänintresset.

²⁴ Fonden får dock endast användas för kapitalisering av en bank om bankens ägare och kreditorer dessförinnan bidragit till förlusttäckning eller uppkapitalisering motsvarande minst 8 procent av bankens totala skulder eller (under vissa förutsättningar) 20 procent av riskvägda tillgångar.

²⁵ Pressmeddelande från SRB 19 juli 2017.

till 22,5 miljarder kronor, motsvarande cirka 2,3 miljarder euro, vid utgången av 2016²⁶. Under uppbyggnadsfasen, fram till 2024, är medlen i fonden också uppdelade i nationella avdelningar. De fondmedel som är tillgängliga för resolution av en enskild bank utgörs primärt av det egna landets avdelning av fonden. I den mån dessa medel inte räcker kan en viss andel av övriga medel i fonden, det vill säga övriga länders avdelningar, användas. Under fondens första år kunde 100 procent av respektive lands egen avdelning ha använts för resolution visavi det egna landet. Om det inte hade räckt till kunde 40 procent av övriga länders avdelningar ha tagits i anspråk. Under fondens uppbyggnadsperiod förändras dessa procentsatser årligen²⁷ så att det egna landets avdelning successivt behöver nyttjas allt mindre och det motsatta gäller möjligheterna att ianspråkta medel från hela fonden. Från 2024 är det meningen att de nationella avdelningarna ska upphöra och hela fonden sålunda vara tillgänglig, oavsett hemvist för den berörda banken i resolution.

För att säkerställa att det under uppbyggnadsfasen finns tillräckliga medel tillgängliga för resolution har samtliga deltagande länder skrivit på så kallade "Loan Facility Agreements" med Resolutionsnämnden. I dessa garanterar respektive land finansieringen av det egna landets avdelning i fonden²⁸.

Ingen slutlig garant i steady state

Från den 1 januari 2024 upphör alltså de nationella avdelningarna av fonden att existera. Medlemsländernas garantiåtagande gentemot fonden upphör därmed. Om fonden skulle drabbas av oväntat stora utbetalningar skulle den därmed kunna få problem att fylla sitt syfte. EUs ministerråd har slagit fast att ett beslut om en slutlig garant för fonden måste finnas på plats senast när de nationella avdelningarna upphör. Det har bland annat föreslagits att den Europeiska stabilitetsmekanismen (ESM) skulle fylla denna funktion. Något beslut om detta har dock ännu inte tagits.

Resolutionsnämnden operativ

Trots att alla delar av resolutionsmekanismen sålunda inte är på plats ännu är Resolutionsnämnden operativ. Den påbörjade sin verksamhet den 1 januari 2016 och har under sommaren 2017 hanterat sina första resolutionsfall. I det första fallet, avseende den spanska banken Banco Popular, beslöt nämnden om resolution och banken övertogs av Banco Santander. I fallet med de två italienska bankerna Popolare de Vicenza och Veneto Banca bedömdes dessa dock inte vara systemviktiga och nämnden beslöt därför att de skulle avvecklas i linje med italienska insolvensregler.

Skattebetalarna ska skyddas

Det kan konstateras att den gemensamma resolutionsfonden kommer att vara relativt begränsad, även när den är fullt uppbyggd. Detta hänger bl.a. samman med att kostnaderna för resolution av banker i fortsättningen är tänkta att i första hand belasta ägare och kreditorer genom användning av skuldnedskrivningsverktyget. Eventuella kapitaltillskott från den gemensamma fonden får endast göras efter att aktieägare och borgenärer bidragit motsvarande 8 procent av bankens totala skulder, eller 20 procent av de riskvägda tillgångarna²⁹.

²⁶ I Sverige finns också en så kallad stabilitetsfond uppgående till 40,4 miljarder kronor, men den får endast användas i förebyggande syfte och inte i resolutionssammanhang.

²⁷ År två kan 60 procent av det enskilda landets avdelning användas och 60 procent av samtliga länders avdelningar. År tre är motsvarande procentsatser 40 respektive 67 procent. Därefter minskar den tillgängliga andelen av det berörda landets egna avdelning med ca 7 procentenheter per år, medan motsvarande andel av samtliga länders avdelningar ökar med 7 procentenheter.

²⁸ Pressmeddelande från SRB 8 februari 2017.

²⁹ Se fotnot 24 ovan.

Gemensam insättningsgaranti - European Deposit Insurance Scheme (EDIS)

Bankunionens tredje pelare är tänkt att utgöras av ett gemensamt insättningsgarantisystem. Sedan 2014 regleras insättningsgarantisystemen inom EU av det så kallade insättningsgarantidirektivet³⁰. Direktivet harmoniserar regelverken för de nationella systemen, till exempel avseende garantibelopp och tidsgränser för utbetalning. Fortfarande handlar det dock om nationella garantisystem, för vilka den enskilda staten står som slutgiltig garant. Detta innebär att en viktig koppling mellan bankerna (via deras insättare) och staten kvarstår. Om det skulle uppstå tvivel om att staten kan uppfylla sina åtaganden i insättningsgarantin kan det leda till att landets banker får svårt att finansiera sig, till exempel genom att insättarna tar ut sina pengar i en så kallad uttagsanstormning.

EDIS – gradvist ökad ömsesidighet i insättningsgarantin

I november 2015 presenterade därför Kommissionen ett förslag till gemensamt europeiskt insättningsgarantisystem (European Deposit Insurance Scheme – EDIS).³¹ Förslaget innebär att det nationella ansvaret för ersättning till insättare i fallerande banker förs över till central nivå i tre faser. Från det att beslut tas om EDIS börjar en gemensam fond att byggas upp med hjälp av avgifter från bankerna. Under en inledande treårsfas får de nationella garantisystemen ett begränsat stöd för sådana ersättningsbehov som deras egna resurser inte kan täcka. Stödet från den gemensamma fonden inskränker sig under denna initiala fas till 20 procent av den nationella garantifondens behov, det vill säga 20 procent av det belopp som den egna fonden inte själv kan täcka. Stödet utgörs dels av likviditetsstöd så att den nationella fonden kan betala ut i tid, dels av en viss kostnadstäckning. Vid beräkningen av behovet tar man hänsyn till de återflöden fonden får genom att den tar över kraven mot konkursgäldenären från insättarna.

I fas två kommer det inte, som under den första fasan, att krävas att utbetalningarna överstiger den nationella fondens kapacitet för att denna ska få stöd från den gemensamma fonden. Andelen som den gemensamma fonden täcker uppgår under år 1 (av den andra fasan) till 20 procent av ersättningsbehovet. Även här tas hänsyn till att den nationella fonden i normalfallet får tillbaka en del av de initiala utbetalningarna. Andelen som täcks av stöd från den gemensamma fonden ökar sedan med 20 procentenheter per år tills den har nått 100 procent. Då har den tredje fasan uppnåtts och EDIS täcker samtliga behov som nationella insättningsgarantisystem kan drabbas av.

Politiskt motstånd mot EDIS

Kommissionens förslag innebär att EDIS skulle bli det tydligaste exemplet på riskdelning mellan Bankunionens medlemsländer. Som sådant, och mot bakgrund av en misstanke att riskerna i utgångsläget inte är jämnt fördelade mellan länderna, har förslaget mött ett betydande politiskt motstånd från vissa länder. Förhandlingarna under EU:s ministerråd har därför hittills fokuserat på att reda ut tekniska frågetecken kopplade till Kommissionens förslag, snarare än att syfta till att nå en politisk överenskommelse. För att komma framåt i förhandlingarna har Kommissionen öppnat upp för vissa modifieringar av sitt ursprungliga förslag. Det handlar bland annat om att avvakta med att låta den gemensamma fonden bidra till att täcka nationella fonders kostnader och i stället bara tillhandahålla lån till respektive nationell fond under de första åren. Man skulle också kunna kräva att enskilda länder har gjort tillräckliga framsteg i hanteringen av risker i de nationella banksystemen, till exempel i hanteringen av nödlidande krediter, innan ytterligare steg mot mer gemensam finansiering tas, dvs. innan man går in i fas två.

Eftersom förhandlingarna om EDIS går så trögt är det svårt att säga något om vilka effekter en Nordea-flytt skulle kunna få. Om flytten blir av som planerat kommer den

³⁰ Direktiv 49/2014 EU.

³¹ Se Kommissionens förslag från den 24 november 2015 om ändring av förordning (EU) nr 806/2014 för att inrätta ett europeiskt insättningsgarantisystem.

nuvarande ordningen för insättningsgaranti att gälla, vilket innebär att det finska insättningsgarantisystemet tar över ansvaret från det svenska systemet, inklusive för insättningar i den svenska filialen. Den finska insättningsgarantifonden disponerar för närvarande över medel motsvarande cirka 1,1 miljarder euro³², medan den svenska insättningsgarantifonden uppgick till cirka 38 miljarder kronor, motsvarande cirka 4 miljarder euro, vid utgången av 2016³³.

Mycket har åstadkommits, men arbete återstår

Bankunionen är det hittills mest ambitiösa initiativ som har tagits inom EU för att förstärka den finansiella sektorns motståndskraft och bryta den skadliga länken mellan bank och stat som finns i många länder. Tanken är att skapa ett robust banksystem genom att placera de största bankerna under en gemensam tillsyn, baserad på ett enhetligt regelverk. De banker som ändå hamnar i problem ska kunna omstruktureras eller läggas ned under ordnade former, och till en så liten kostnad för skattebetalarna som möjligt, genom att det finns en central resolutionsfunktion, finansierad genom bankavgifter. Slutligen ska ansvaret för att skydda insättarnas medel lyftas från nationell till gemensam nivå.

Fullt utbyggd torde Bankunionen bidra till ett robustare banksystem med betydande riskdelning mellan de deltagande länderna. Stora delar av Bankunionen är också redan på plats. ECB axlade till exempel sin roll som tillsynsmyndighet för de största bankerna redan i november 2014 och den gemensamma resolutionsnämnden har redan hanterat sina första konkreta resolutionsfall³⁴. Samtidigt finns det betydande politisk oenighet om de delar av Bankunionen som tydligast syftar till att dela riskerna mellan de medverkande länderna. Det finns till exempel fortfarande ingen slutlig garant för den gemensamma resolutionsfonden, vilket gör att fonden skulle kunna få problem om utbetalningarna blir stora. Skuldnedskrivningsverktyget är också relativt oprövat som ett instrument för att skydda skattebetalarna och den gemensamma resolutionsfonden. Ur ett riskdelningsperspektiv kan det också noteras att en än så länge relativt liten del av fonden är tillgänglig för gemensam finansiering. Man har inte heller kunnat enas om ett gemensamt europeiskt insättargarantisystem, vilket gör att insättarna fortfarande är beroende av den egna statens förmåga att garantera systemet. Arbete kvarstår således och än så länge ligger en betydande del av ansvaret för att hantera bankproblem kvar på det enskilda landet. Kommissionen noterar också i sitt meddelande från den 11 oktober i år om att färdigställa Bankunionen:

“Despite significant progress made since the financial crisis, the Banking Union remains incomplete and does not therefore play its full role as a mechanism of shock absorption through private channels in a strong Economic and Monetary Union.”

³² Verkets för Finansiell Stabilitet (Finland) hemsida/insättningsgarantifonden.

³³ Riksgäldens hemsida/insättningsgarantifonden.

³⁴ Den spanska banken Banco Popular och de italienska bankerna Popolare de Vicenza och Veneto Banca.