



Bruxelles, den 27.11.2017
COM(2017) 661 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

om gennemgang af artikel 13, 18 og 45, for så vidt angår EBA's beføjelser til at foretage bindende mægling for at tage hensyn til fremtidige udviklingstendenser inden for ret om finansielle tjenesteydelser

DA

DA

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

om gennemgang af artikel 13, 18 og 45, for så vidt angår EBA's beføjelser til at foretage bindende mægling for at tage hensyn til fremtidige udviklingstendenser inden for ret om finansielle tjenesteydelser

INDLEDNING

I overensstemmelse med artikel 129 i direktiv 2014/59/EU om fastlæggelse af et regelsæt for genopretning og afvikling af kreditinstitutter og investeringsselskaber ("BRRD") og efter høring af Den Europæiske Banktilsynsmyndighed (EBA) har Europa-Kommissionen udarbejdet denne rapport til Europa-Parlamentet og Rådet om gennemgangen af anvendelsen af artikel 13 (Krav om og procedure for koncernafviklingsplaner), artikel 18 (Beføjelser til at afhjælpe eller fjerne hindringer for afvikling: koncernbehandling) og artikel 45 (Anvendelse af minimumskravet), for så vidt angår EBA's beføjelse til foretage bindende mægling for at tage hensyn til udviklingstendenser inden for finansielle tjenesteydelser.

BESTEMMELSER

Artikel 13, 18 og 45 i BRRD er baseret på det generelle princip om, at for koncerner bør afgørelserne på de respektive områder træffes i fællesskab af de berørte afviklingsmyndigheder. Alle tre bestemmelser fastsætter en periode på fire måneder, i løbet af hvilken en aftale i den henseende skal være truffet. Artikel 13 og 18 fastsætter, at EBA i denne periode kan få til opgave at bistå myndighederne med at nå frem til en fælles afgørelse om henholdsvis koncernafviklingsplaner og hindringer for afvikling, hvis en afviklingsmyndighed anmoder herom. Endvidere fastsætter de tre bestemmelser, at såfremt der ikke foreligger en fælles afgørelse, kan en afviklingsmyndighed ved udløbet af den fire måneders periode (der tæller som forligsperiode i forbindelse med artikel 19, stk. 2, i EBA-forordningen)¹ henvise sagen til EBA med anmodning om, at myndigheden træffer en bindende mæglingsafgørelse i henhold til EBA-forordningens artikel 19. I sådanne tilfælde videregiver den oprindeligt ansvarlige afviklingsmyndighed ansvaret for at træffe afgørelse i sagen til EBA. I overensstemmelse med artikel 19, stk. 3, i nævnte forordning træffer EBA afgørelse inden for en måned. EBA's afgørelse er bindende for de pågældende afviklingsmyndigheder.

Følgende tabel viser en sammenligning af EBA's beføjelser vedrørende ikkebindende og bindende mægling og viser, hvilke emner der er omfattet af de respektive bestemmelser.

¹ Forordning (EU) nr. 1093/2010 vedrørende EBA.

Artikler	Beføjelser vedrørende ikkebindende mægling EBA-forordningens artikel 31, litra c)	Beføjelser vedrørende bindende mægling EBA-forordningens artikel 19, stk. 3
Koncernafviklingsplaner (Artikel 13)	EBA kan efter anmodning fra en afviklingsmyndighed bistå med at nå frem til en fælles afgørelse under forligsperioden (stk. 4). (medmindre: afgørelsen kan få indvirkning på en medlemsstats finanspolitiske ansvar (stk. 9))	Hvis afgørelsen henvises af en afviklingsmyndighed til EBA ved udløbet af forligsperioden - på koncernplan (stk. 5) - på datterselskabsplan (stk. 6)
Hindringer for afvikling (Artikel 18)	EBA kan efter anmodning fra en afviklingsmyndighed bistå med at nå frem til en fælles afgørelse under forligsperioden (stk. 5).	Hvis afgørelsen på koncernplan (stk. 6) eller på datterselskabsplan (stk. 7) videregives af afviklingsmyndigheden til EBA ved udløbet af forligsperioden i tilfælde af foranstaltninger vedrørende - ændrede retlige eller operationelle strukturer - oprettelse af et finansielt moderholdingselskab - oprettelse af et særskilt finansielt holdingselskab til kontrol af et datterselskab
Anvendelse af minimumskravet (Artikel 45)		Hvis afgørelsen på koncernplan (stk. 9) eller på datterselskabsplan (stk. 10) videregives af afviklingsmyndigheden til EBA ved udløbet af forligsperioden

Artikel 13, stk. 4, i BRRD fastlægger, at en koncernafviklingsplan vedtages i form af en fælles afgørelse truffet af koncernafviklingsmyndigheden og datterselskabernes afviklingsmyndigheder. EBA kan høres med henblik på assistance i denne proces. Foreligger der ikke en fælles afgørelse vedrørende afviklingsplanen inden fire måneder, efter at oplysningerne blev formidlet, træffer koncernafviklingsmyndigheden afgørelse på koncernplan, og datterselskabernes afviklingsmyndigheder træffer deres afgørelse på individuelt plan (henholdsvis stk. 5 og 6). Hvis en afviklingsmyndighed henviser sagen inden for fristen på fire måneder til EBA, udskyder koncernafviklingsmyndigheden eller den afviklingsmyndighed, der er ansvarlig for datterselskabet på individuelt grundlag, dog sin afgørelse og afventer den afgørelse, EBA måtte vedtage. EBA træffer afgørelse inden for en måned, og afgørelsen er derefter bindende for den relevante myndighed og anvendes af de øvrige berørte afviklingsmyndigheder.

Hvis koncernafviklingsmyndigheden imidlertid har identificeret hindringer for afvikling, suspenderes fristen for udarbejdelsen af koncernafviklingsplanen². I dette tilfælde skal instituttet foreslå afviklingsmyndigheden eventuelle foranstaltninger, der kan afhjælpe eller fjerne de væsentlige hindringer inden for fire måneder. Afviklingsmyndigheden vurderer, om de foreslåede foranstaltninger er effektive.

Hvis afviklingsmyndigheden vurderer, at de foreslåede foranstaltninger ikke effektivt afhjælper eller fjerner de pågældende hindringer, pålægger den instituttet at træffe alternative

² Artikel 17, stk. 2, i BRRD.

foranstaltninger. I en koncernsammenhæng skal koncernafviklingsmyndigheden i samarbejde med den konsoliderende tilsynsmyndighed og EBA i henhold til artikel 18 i BRRD udarbejde en rapport om foranstaltninger til afhjælpning af disse hindringer.

Modervirksomheden i Unionen kan indsende bemærkninger senest fire måneder efter modtagelsen af rapporten.

Koncernafviklingsmyndigheden og afviklingsmyndighederne for datterselskaber skal senest fire måneder efter modtagelsen af bemærkninger fra modervirksomheden eller efter udløbet af fristen for at indsende disse nå frem til en fælles afgørelse om de væsentlige hindringer og afhjælpende foranstaltninger efter høring af den kompetente myndighed og afviklingsmyndighederne i de relevante branchers jurisdiktioner og under hensyntagen til eventuelle bemærkninger fra modervirksomheden i Unionen. I henhold til artikel 18, stk. 5, kan EBA efter anmodning bistå med at nå frem til en fælles afgørelse. Foreligger der ikke en fælles afgørelse vedrørende rapporten om hindringer for afvikling, træffer koncernafviklingsmyndigheden afgørelse på koncernplan, og datterselskabernes afviklingsmyndigheder træffer deres afgørelse på individuelt plan. I den firemåneders periode kan EBA imidlertid blive anmodet om at foretage bindende mægling³ med henvisning til foranstaltninger vedrørende betydelige ændringer af retlige eller operationelle strukturer⁴, etablering af et holdingselskab eller etablering af et holdingselskab⁵, der skal kontrollere instituttet⁶. Hvis en afviklingsmyndighed henviser sagen inden for fristen på fire måneder til EBA, udskyder koncernafviklingsmyndigheden eller den afviklingsmyndighed, der er ansvarlig for datterselskabet på individuelt grundlag, sin afgørelse og afventer de afgørelser, EBA måtte vedtage. EBA træffer en bindende afgørelse inden en måned.

I henhold til artikel 45, stk. 9, i BRRD om anvendelsen af minimumskrav til kapitalgrundlag og nedskrivningsrelevante passiver gør koncernafviklingsmyndigheden og de afviklingsmyndigheder, der er ansvarlige for datterselskaberne på individuelt grundlag, alt, hvad der står i deres magt, for at nå frem til en fælles afgørelse om det konsoliderede minimumskrav. Foreligger der ikke en fælles afgørelse truffet af de relevante afviklingsmyndigheder om minimumskravet på konsolideret niveau, træffer koncernafviklingsmyndigheden afgørelse efter behørig hensyntagen til den vurdering af datterselskaber, der er foretaget af den relevante afviklingsmyndighed. Foreligger der ikke en fælles afgørelse på datterselskabsplan, træffer de respektive afviklingsmyndigheder for datterselskaberne afgørelse efter behørig hensyntagen til de synspunkter og forbehold, som koncernafviklingsmyndigheden har givet udtryk for. Hvis en afviklingsmyndighed henviser sagen inden for fristen på fire måneder til EBA, udskyder koncernafviklingsmyndigheden henholdsvis den afviklingsmyndighed, der er ansvarlig for datterselskabet på individuelt grundlag, sin afgørelse og afventer den afgørelse, EBA måtte træffe inden for en måned, som så er bindende for de berørte afviklingsmyndigheder. Afgørelsen tages op til fornyet overvejelse og ajourføres om nødvendigt regelmæssigt.

ERFARINGER INDSAMLET FRA ANVENDELSEN AF EBA'S MÆGLINGSBEFØJELSER

Siden EBA's oprettelse ved forordning (EU) nr. 1093/2010 har myndigheden modtaget ni anmodninger om mægling, hvoraf tre vedrører bindende mægling, og seks vedrører ikkebindende mægling. Ud af disse ni tilfælde blev der forelagt to anmodninger om mægling for EBA på grundlag af BRRD, der trådte i kraft den 1. januar 2015.⁷ Hidtil har alle anmodninger om mægling (bindende og ikkebindende) i sidste ende ført til en aftale mellem de berørte parter under vejledning og med bistand fra EBA. Derfor har der hidtil ikke været behov for at foretage bindende mægling for at nå frem til en afgørelse.

³ Artikel 18, stk. 9, i BRRD.

⁴ Artikel 17, stk. 5, litra g), i BRRD.

⁵ Artikel 17, stk. 5, litra h), i BRRD.

⁶ Artikel 17, stk. 5, litra k), i BRRD.

⁷ Det ene tilfælde vedrørte ikkebindende mægling, og det andet vedrørte oprindeligt en anmodning om bindende mægling, der efterfølgende blev trukket tilbage og genindsendt som en anmodning om ikkebindende mægling.

Erfaringerne fra disse sager synes, om end de er begrænsede, at indikere, at mægling kan være et effektivt redskab til at fremme fælles afgørelser mellem kompetente myndigheder, da EBA i forligsfasen har været i stand til at bilægge tvister⁸ (eller inden for den ikkebindende mægling⁹).

Ikke desto mindre blev der ikke truffet fælles afgørelser med hensyn til foranstaltninger til afhjælpning eller fjernelse af væsentlige hindringer¹⁰ og for så vidt angår minimumskrav til kapitalgrundlag og nedskrivningsrelevante passiver (MREL)¹¹.

På grundlag af denne begrænsede erfaring kan udfordringer i forbindelse med den effektive anvendelse af EBA's mæglingsbeføjelser identificeres som følger:

- begrænsninger for afviklingsmyndighedernes deltagelse i mæglingspaneler
- manglende beføjelse til EBA med hensyn til at indlede en forligsprocedure eller bindende mægling på eget initiativ
- konsekvenserne af den nuværende BRRD-bestemmelse om finanspolitiske beskyttelsesforanstaltninger.

UDFORDRINGER

1. MÆGLINGSPANELERNES SAMMENSÆTNING

EBA-forordningen sætter begrænsninger for afviklingsmyndighedernes deltagelse i mæglingspaneler. For så vidt angår paneler til bilæggelse af tvister, begrænser de relevante bestemmelser i denne henseende deltagelsen til stemmeberettigede medlemmer af EBA's tilsynsråd¹².

Som følge heraf udelukker EBA-forordningen flere enheders deltagelse (som ikke er stemmeberettigede medlemmer af EBA's tilsynsråd) i mæglingspaneler, herunder Den Fælles Afviklingsinstans (SRB), Den Europæiske Centralbank og de nationale afviklingsmyndigheder¹³. Afviklingsmyndighedernes reducerede deltagelse skaber potentielt modstridende situationer i tilfælde af mæglinger vedrørende afvikling, da de enheder, som skal forvalte spørgsmål vedrørende afvikling, måske ikke formulerer deres interesser og bekymringer og bidrager til relevante mæglingsafgørelser.

På den anden side kræver artikel 127 i BRRD, at EBA nedsætter et permanent afviklingsudvalg i EBA bestående af højtstående repræsentanter for afviklingsmyndighederne, der har til opgave at forberede afgørelser i tilsynsrådet i overensstemmelse med EBA-forordningens artikel 41 og 44.

På denne baggrund kunne det overvejes, om det i tilfælde af tvister med afviklingsmyndighederne skulle være muligt for panelets medlemmer og suppleanter at udpege en stedfortræder fra ResCo. Konkret indebærer dette, at et mæglingspanel ville bestå af formanden i tilsynsrådet og yderligere seks medlemmer, som bør være medlemmer af tilsynsrådet i tilfælde af tvister vedrørende tilsynsspørgsmål, og medlemmer af ResCo, når tvisterne vedrører afviklingsspørgsmål. Hvis tvisterne vedrører både et spørgsmål om afvikling og et tilsynsspørgsmål, bør de seks øvrige medlemmer være tre medlemmer af tilsynsrådet og tre medlemmer af ResCo.

⁸ EBA-forordningens artikel 19, stk. 2.

⁹ EBA-forordningens artikel 31, litra c).

¹⁰ Artikel 18 i BRRD.

¹¹ Artikel 45 i BRRD.

¹² EBA-forordningens artikel 41, stk. 2, og 41, stk. 3, som præciseret i betragtning 15 i forordning (EU) nr. 1022/2013 (der ændrede EBA-forordningen).

¹³ Nationale afviklingsmyndigheder kan kun deltage i tilsynsrådets møder, når de ledsager repræsentanter for nationale administrationer.

Under alle omstændigheder vil dette problem blive løst, når Kommissionens nylige forslag til forordning om revision af de europæiske tilsynsmyndigheder ("revision af ESA'erne") vedtages¹⁴. Kommissionens tekst indeholder navnlig ændringsforslag til EBA-forordningens artikel 41. Vedtages disse ændringsforslag i den endelige lovgivningstekst, vil panelerne i EBA-forordningen blive fuldstændig afskaffet.

2. INITIATIVRET

I henhold til artikel 13, 18 og 45 i BRRD har EBA beføjelse til at gribe ind med det formål at fremme forligsproessen og vedtage foranstaltninger til bindende mægling alene på anmodning fra en afviklingsmyndighed.

Der kan argumenteres for, at hvis EBA på eget initiativ kunne gribe ind i forbindelse med forlig og bindende mægling i henhold til BRRD, ville dette øge sandsynligheden for fælles afgørelser og afbøde risikoen for, at myndighederne enkeltvis træffer særskilte afgørelser. Beføjelsen til at vedtage bindende mægling på eget initiativ kunne desuden gøre EBA's rolle lettere i forbindelse med mæglingspaneler, da dette ville tillade EBA at træffe foranstaltninger på et tidligere tidspunkt i processen. Således kunne forbedrede beføjelser med hensyn til forlig og mægling føre til større effektivitet ved at forebygge tvister og styrke afviklingsmyndighedernes motivation for at nå til enighed på et tidligt tidspunkt.

Kommissionens forslag om revision af ESA'erne tager fat på dette spørgsmål, da det indeholder forslag til ændringer af EBA-forordningens artikel 19¹⁵ og tillægger EBA beføjelser til at bistå de kompetente myndigheder med at nå frem til en aftale, også på eget initiativ.

3. FINANSPOLITISKE BESKYTTELSESFORANSTALTNINGER

Artikel 13, stk. 9, i BRRD fastsætter, at EBA kun kan udøve sine beføjelser med hensyn til bindende mægling, hvis ingen af de pågældende afviklingsmyndigheder vurderer, at genstanden for tvisten på en eller anden måde kan få indvirkning på deres medlemsstats finanspolitiske ansvar.

Den finanspolitiske beskyttelsesforanstaltning i denne bestemmelse kan føre til uoverensstemmelser med den tilsvarende beskyttelsesforanstaltning i EBA-forordningens artikel 38.

Med henvisning til artikel 13, stk. 9, kan det navnlig hævdes, at afviklingsmyndighederne har fået overdraget beføjelser til at forhindre mægling foretaget af EBA ved at anføre, at mæglingsafgørelsen kan få indvirkning på en medlemsstats finanspolitiske ansvar og det udelukkende på grundlag af deres egen vurdering.

EBA-forordningens artikel 38 er mere specifik. Denne bestemmelse kræver, at EBA sikrer, at ingen afgørelse om mægling får indvirkning på medlemsstaternes finanspolitiske ansvar og fastlægger, at medlemsstaterne efterfølgende (dvs. efter afgørelsens vedtagelse) kan meddele deres bekymringer med hensyn til, om en mæglingsafgørelse får indvirkning på deres finanspolitiske ansvar. Desuden skal meddelelsen herom gives til både EBA og Kommissionen inden for en bestemt frist efter meddelelsen af afgørelsen til den kompetente myndighed.

KONKLUSION

Mægling er en central del af afviklingsprocessen og kan være yderst nyttig til at sikre, at afgørelser om komplekse spørgsmål vedrørende grupper af enheder, som f.eks. vedtagelse af en afviklingsplan, håndtering af hindringer for afvikling og definitionen af MREL-niveauer, træffes i

¹⁴ COM(2017)536 final.

¹⁵ Artikel 1, stk. 9, i Kommissionens forslag.

form af fælles afgørelser. Dette er i overensstemmelse med de underliggende principper i BRRD og kan lette afviklingsprocessen.

Kommissionens forslag om revision af ESA'erne behandler nogle af de spørgsmål, der er nævnt ovenfor.

Med hensyn til de tilbageværende spørgsmål og afhængigt af resultatet af lovgivningsproceduren vedrørende Kommissionens forslag om revision af ESA'erne vil Kommissionen anse disse for egnede og baseret på yderligere erfaringer indsamlet i forbindelse med den generelle revision af BRRD, som Kommissionen er bemyndiget til at udføre¹⁶.

¹⁶ Artikel 129 i BRRD.