



Strasbourg, den 18.4.2023  
COM(2023) 225 final

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL  
EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET, DEN EUROPÆISKE CENTRALBANK, DET  
EUROPÆISKE SOCIALE OG ØKONOMISKE UDVALG OG REGIONSUDVALGET**

**om revisionen af rammerne for krisestyring og indskudsforsikring med henblik på  
fuldførelse af bankunionen**

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN  
TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET, DEN EUROPÆISKE CENTRALBANK,  
DET EUROPÆISKE SOCIALE OG ØKONOMISKE UDVALG OG  
REGIONSUDVALGET**

**om revisionen af rammerne for krisestyring og indskudsforsikring med henblik på  
fuldførelse af bankunionen**

**Indledning**

Oprettelsen af bankunionen i 2014 kom som en handlekraftig reaktion på den globale finansielle krise og den deraf følgende statsgældskrise i euroområdet. Ved at reformere EU's tilsyns- og afviklingsstruktur for banker har bankunionen styrket stabiliteten i banksektoren, hvilket gør det muligt for den at støtte virksomheder og husholdninger selv gennem den seneste covid-krise.

Bankunionen spiller også en central rolle med hensyn til at finansiere vækst og investeringer, forbedre EU's konkurrenceevne<sup>1</sup> og styrke Den Økonomiske og Monetære Union og hjælper EU med at tackle de store strukturelle udfordringer, såsom den grønne og den digitale omstilling, samt de udfordringer, der skyldes Ruslands ulovlige og uberettigede aggression mod Ukraine.

To søjler i bankunionen — den fælles tilsynsmekanisme ("FTM") og den fælles afviklingsmekanisme ("SRM") — er nu sat fuldt ud i værk. Kommissionen har sammen med denne meddelelse offentliggjort sin anden rapport om den fælles tilsynsmekanismes<sup>2</sup> funktionsmåde. Det konkluderes i rapporten, at FTM samlet set fungerer godt, og at den er modnet som tilsynsmyndighed og opfylder de mål, der blev opstillet, da den blev oprettet. Den fælles afviklingsmekanisme er også veletableret. Den Fælles Afviklingsinstans har sammen med de nationale afviklingsmyndigheder udarbejdet afviklingsplaner for de store EU-banker, og Den Fælles Afviklingsfond er oprettet til støtte for afvikling, hvis det bliver nødvendigt. Der er opnået politisk enighed om en bagstopper for Den Fælles Afviklingsfond, der skal stilles til rådighed af den europæiske stabilitetsmekanisme. Den fælles tilsynsmekanisme og den fælles afviklingsmekanisme har sammen med styrkede regler for banktilsyn og afvikling sikret, at EU's banksektor har øget sin modstandsdygtighed over for chok betydeligt, og at den samlet set fungerer, som den skal. Den tredje søjle — en fælles indskudsbeskyttelsesordning — er også afgørende for at styrke banksektorens modstandsdygtighed, men der er endnu ikke opnået politisk enighed mellem EU's medlovgivere.

Arbejdet med at fuldføre bankunionen fortsætter. På eurotopmødet i december 2020 blev Eurogruppen opfordret til at udarbejde "en trinvis og tidsbunden arbejdsplan for alle de

---

<sup>1</sup> Europa-Kommissionen (2023), [EU's konkurrenceevne på lang sigt efter 2030](#).

<sup>2</sup> Artikel 32 i Rådets forordning (EU) nr. 1024/2013 af 15. oktober 2013 om overdragelse af specifikke opgaver til Den Europæiske Centralbank i forbindelse med politikker vedrørende tilsyn med kreditinstitutter (FTM-forordningen).

udestående elementer, der er nødvendige for at fuldføre bankunionen"<sup>3</sup>. Efterfølgende drøftelser i Eurogruppen førte ikke til en sådan arbejdsplan, men det blev vedtaget<sup>4</sup>, at de fælles rammer for krisestyring og indskudsforsikring<sup>5</sup> skulle styrkes som næste skridt<sup>6</sup>. Forslaget om reform af rammerne for krisestyring og indskudsforsikring, som Kommissionen har vedtaget i dag, indleder denne proces. Eurogruppen forpligtede sig også til i den næste lovgivningsmæssige cyklus at foretage revision af bankunionens tilstand og opnå enighed om at fastlægge eventuelle yderligere foranstaltninger til at fuldføre den. Denne forpligtelse blev gentaget på eurotopmødet den 24. marts 2023<sup>7</sup>. Sideløbende hermed mindede Europa-Parlamentet i sin seneste årsberetning om bankunionen<sup>8</sup> om betydningen af at fuldføre bankunionen med oprettelsen af en fælles indskudsbeskyttelsesordning som tredje søjle.

Kommissionen foreslår en reform af rammerne for krisestyring og indskudsforsikring gennem lovgivningsmæssige ændringer af direktivet om genopretning og afvikling af banker, forordningen om den fælles afviklingsmekanisme og direktivet om indskudsgarantiordningen. Formålet med reformen er at forbedre de eksisterende ordninger for håndtering af nødlidende banker i EU. Det foreslås navnlig at gøre ordningen for håndtering af mindre og mellemstore nødlidende banker mere effektiv i forhold til deres udformning og gennemførelse. Selv om reformen af rammerne for krisestyring og indskudsforsikring har været under drøftelse i flere år og ligger forud for de meget nylige bankkriser i USA og Schweiz, understreger disse kriser betydningen af at sikre, at EU's ordninger for håndtering af nødlidende banker er så robuste og effektive som muligt.

### **Den foreslåede reform af rammerne for krisestyring og indskudsforsikring**

De centrale mål med rammerne for krisestyring og indskudsforsikring er at bevare den finansielle stabilitet og indskydernes tillid samt at beskytte skatteyderne i forbindelse med nødlidende banker<sup>9</sup>. For at nå disse mål skal rammerne sikre, at eventuelle tab i forbindelse med en nødlidende bank kan dækkes, samtidig med at risikoen for brug af offentlig midler minimeres. Siden den globale finansielle krise har EU-bankerne opbygget en betydelig kapacitet til at absorbere tab i tilfælde af kriser gennem øget kapitalbeholdning og andre tabsabsorberende passiver. Desuden er der nu branchefinansierede sikkerhedsnet, som f.eks. Den Fælles Afviklingsfond, i bankunionen, nationale afviklingsfonde uden for bankunionen og nationale indskudsgarantifonde til rådighed med henblik på at absorbere tab. Erfaringerne med gennemførelsen af rammerne for krisestyring og indskudsforsikring har imidlertid vist,

---

<sup>3</sup> Det Europæiske Råd (december 2020), [Erklæring fra eurotopmødet](#).

<sup>4</sup> Eurogruppen (juni 2022), [Erklæring fra Eurogruppen om bankunionens fremtid](#).

<sup>5</sup> At skabe en stærkere ramme for forvaltningen af nødlidende banker i EU var en af de fire arbejdsgange, der blev drøftet som led i en potentiel arbejdsplan for at fuldføre bankunionen, ud over en mere robust fælles beskyttelse af indskydere, et mere integreret indre marked for banktjenester og øget spredning af bankernes beholdninger af statsobligationer i EU. Eurogruppen forpligtede sig også til at kontrollere de fremskridt, der er opnået med hensyn til at styrke bankunionen, og genoptage drøftelserne om de øvrige arbejdsgange efter vedtagelsen af lovgivningsreformen af rammerne for krisestyring og indskudsforsikring.

<sup>6</sup> Ud over ajourføring af det fælles Basel-regelsæt (forordningen og direktivet om kapitalkrav — CRR/CRD).

<sup>7</sup> Det Europæiske Råd (24. marts 2023), [Erklæring fra eurotopmødet, der mødtes i inklusivt format](#). Det Europæiske Råd opfordrede i sin erklæring fra eurotopmødet den 24. marts 2023 til fortsatte bestræbelser på at fuldføre bankunionen i overensstemmelse med Eurogruppens erklæring af 16. juni 2022.

<sup>8</sup> Europa-Parlamentet (juli 2022), [Betænkning om Bankunionen — Årsberetning 2021](#) (2021/2184(INI)).

<sup>9</sup> Kommissionen er rede til at yde støtte til medlemsstaterne gennem instrumentet for teknisk støtte (COM(2020) 409 final) med henblik på yderligere at styrke deres krisestyingsberedskab og gennemførelse.

at der er vanskeligheder med at håndtere mindre/mellemstore nødlidende banker, navnlig når der er en underforstået fordeling af tab mellem indskydere, hvilket kan påvirke indskydernes tillid og den finansielle stabilitet. Resultatet har været en modvilje mod at gennemføre rammerne for krisestyring og indskudsforsikring som planlagt og ofte brug af offentlige midler i forbindelse med håndteringen af de berørte nødlidende banker.

I henhold til de nuværende rammer for krisestyring og indskudsforsikring varierer reglerne for adgang til finansiering mellem de forskellige krisestyringsredskaber. Dette gør anvendelsen af disse redskaber mindre ensartet i medlemsstaterne og ofte mindre effektiv og begrænser adgangen til branchebaseret finansiering uden at påføre indskyderne tab. Dette kendetegn ved de eksisterende rammer forværes af, at afviklingsmyndighederne har en vid skønsbeføjelse med hensyn til at afgøre, om det ud fra almene hensyn er nødvendigt at håndtere en nødlidende bank i henhold til EU's harmoniserede afviklingsregler eller afvikle den ved national insolvensbehandling. Som følge heraf er der risiko for markedsfragmentering og ikke-optimale resultater i forbindelse med håndtering af nødlidende banker, navnlig med hensyn til de mindre og mellemstore banker, der kan være "for store til at blive afviklet" i henhold til de nationale insolvensordninger.

Den reform, som Kommissionen nu foreslår, har til formål at afhjælpe disse begrænsninger i de eksisterende rammer for krisestyring og indskudsforsikring. Den foreslåede reform af rammerne, der er baseret på omfattende høring og forberedelse<sup>10</sup>, dækker en række centrale politiske aspekter og udgør en sammenhængende reaktion på de konstaterede problemer. De vigtigste elementer i den foreslåede reform er følgende:

- En præcisering af vurderingen af almene hensyn i forbindelse med håndtering af bankkriser for at sikre, at en række krisestyringsredskaber, som f.eks. redskaber til overførsel<sup>11</sup>, også kan anvendes på mindre og mellemstore nødlidende banker, hvis dette kan være med til at nå målene om at sikre den finansielle stabilitet, bevare indskydernes tillid og beskytte skatteydernes penge på en mere effektiv måde.
- Fremme af anvendelsen af indskudsgarantiordningernes midler til finansiering af krisestyringsredskaber som et alternativ til den grundlæggende udbetalingsfunktion. En sådan anvendelse af indskudsgarantiordningen vil blive muliggjort ved at ændre prioritetsordenen for fordringer i tilfælde af insolvens, men må kun være et supplement til bankernes interne tabsabsorberingskapacitet, som fortsat er den første forsvarslinje. Alternativ anvendelse af indskudsgarantiordningernes midler til finansiering af krisestyringsredskaber skal også være underlagt en harmoniseret minimumsomkostningstest.
- Anvendelse af indskudsgarantiordningernes midler, når de anvendes på mindre/mellemstore banker under afvikling, herunder for at få adgang til Den Fælles Afviklingsfond, bør kun være mulig, a) når afviklingsmyndigheden finder det nødvendigt at sikre den finansielle stabilitet og beskytte skatteyderne og

---

<sup>10</sup> Forslaget er baseret på en lang række informationskilder, som er beskrevet i den tilhørende konsekvensanalyse.

<sup>11</sup> Redskaber til overførsel omfatter salg af den nødlidende bank eller dele af den til en levedygtig køber, overførsel til en brobank eller anvendelse af et instrument til forvaltning af aktiver.

samtidig lette udtræden af markedet, b) når det forhindrer, at indskyderne påføres tab, og c) når det er underlagt passende betingelser og garantier, navnlig i tilfælde af adgang til Den Fælles Afviklingsfond, hvor det på forhånd skal være planlagt, at den pågældende bank afvikles.

Disse elementer i den foreslåede reform er tæt indbyrdes forbundne og skal ses samlet, hvis reformen skal nå de ønskede mål. Den foreslåede reform omfatter også andre elementer, der skal gøre rammerne mere forudsigelige og effektive (f.eks. at undgå overlap mellem tidlig indgriben og tilsynsforanstaltninger og lette en tidligere afvikling) og øget beskyttelse af indskydere (f.eks. målrettede forbedringer af bestemmelserne i direktivet om indskudsgarantiordninger med hensyn til beskyttelsesområdet og grænseoverskridende samarbejde, harmonisering af de nationale løsningsmodeller, forbedring af gennemsigtigheden med hensyn til indskudsgarantiordningernes finansielle robusthed).

Ved at forbedre samspejlet mellem national insolvensbehandling sigter den foreslåede reform mod at gøre rammerne for krisestyring og indskudsforsikring endnu mere effektive for alle EU-banker, uanset deres størrelse, forretningsmodel og forpligtelsesstruktur. I mangel af denne reform er der en risiko for, at små/mellemstore nødlidende banker fortsat håndteres uden for rammerne for krisestyring og indskudsforsikring, under heterogene nationale ordninger, hvilket ofte resulterer i unødigt omkostningskrævende og disruptive insolvenser, der involverer offentlige midler. Sådanne resultater forvrider de lige konkurrencevilkår på det indre marked, mindsker effektiviteten af krisestyningen og kan medføre unødvendige omkostninger for skatteyderne.

### **Betydningen af en fælles indskudsforsikringsordning i forbindelse med rammerne for krisestyring og indskudsforsikring**

Den konsekvensanalyse, som ledsager den lovgivningspakke, der blev vedtaget i dag, viser, at den foreslåede reform af rammerne for krisestyring og indskudsforsikring ville være endnu mere effektiv, hvis de kombineres med en fælles indskudsforsikringsordning. En sådan ordning ville udvide det sikkerhedsnet, der er til rådighed for at beskytte indskydere, ved at reducere de nationale indskudsgarantifondes sårbarhed over for meget store lokale chok. Det vil sikre lige konkurrencevilkår i hele bankunionen og undgå markedsfragmentering som følge af forskelle mellem de nationale indskudsgarantiordninger. Sammenlægningen af indskudsgarantiordningernes midler vil også skabe effektivitetsgevinster, hvilket gør det muligt at mindske målniveauet for alle bidragende indskudsgarantiordninger og mindske omkostningerne for bankerne og samtidig bevare det samme beskyttelsesniveau for indskydere<sup>12</sup>. Det vil også forbedre sammenhængen i beslutningsprocessen med en styrket central ledelse i bankunionen. Det er klart, at en fælles indskudsforsikringsordning er et væsentligt supplement til rammerne for krisestyring og indskudsforsikring.

Kommissionens forslag til en europæisk indskudsforsikringsordning blev vedtaget i 2015<sup>13</sup> og tager sigte på oprettelsen af en fuldt udbygget europæisk indskudsforsikringsordning i tre

---

<sup>12</sup> Kalibreringerne i konsekvensanalysen af rammerne for krisestyring og indskudsforsikring tyder på, at en temmelig ambitiøs sammenlægning af indskudsgarantiordningernes ressourcer på europæisk plan (75 % af målniveauet) ville give betydelige synergier og efterfølgende muliggøre en potentiel reduktion af målniveauet fra 0,8 % til 0,6 % af de dækkede indskud for alle bidragende indskudsgarantiordninger.

<sup>13</sup> COM(2015) 586 final.

på hinanden følgende faser: en genforsikringsordning for deltagende nationale indskudsgarantiordninger i en indledende periode på tre år, en coassuranceordning for deltagende nationale indskudsgarantiordninger i en yderligere periode på fire år og en fuld forsikringsordning for deltagende nationale indskudsgarantiordninger efter disse perioder, dvs. i den fuldt udbyggede fase af den europæiske indskudsforsikringsordning. I alle tre faser vil den europæiske indskudsforsikringsordning dække de endelige tab, som de deltagende nationale indskudsgarantiordninger pådrager sig. Der er også blevet undersøgt flere mellemliggende eller alternative løsningsmodeller, f.eks. en "hybrid" model for den europæiske indskudsforsikringsordning. I modsætning til forslaget om en europæisk indskudsforsikringsordning fra 2015 og i overensstemmelse med de idéer, som Kommissionen fremsatte i en meddelelse fra 2017<sup>14</sup>, vil en sådan hybridmodel gøre det muligt at samle en del af de midler, der finansieres af banksektoren i Bankunionen, i en indskudsforsikringsfond for at fungere side om side med midler, der er til overs fra de nationale indskudsgarantiordninger<sup>15</sup>. I en indledende fase vil indskudsforsikringsfonden yde afviklingsstøtte til en modtagende indskudsgarantiordning, når sidstnævnte har opbrugt sine midler. Hvis indskudsforsikringsfonden er udtømt, vil den kunne låne fra de andre nationale indskudsgarantiordninger gennem en obligatorisk udlånsmekanisme. Den endelige risiko vil fortsat ligge på nationalt plan, da den afviklingsstøtte, der modtages fra indskudsforsikringsfonden, vil blive tilbagebetalt af den modtagende nationale indskudsgarantiordning.

De politiske forhandlinger om den europæiske indskudsforsikringsordning er gået i stå, og lovgivningsprocessen har nu strakt sig over næsten otte år. På trods af et omfattende teknisk arbejde i Rådets arbejdsgrupper<sup>16</sup> er der ikke sket nogen konkrete fremskridt hen imod en aftale i Rådet. Samtidig har Parlamentet heller ikke vedtaget sin betænkning. I sin seneste årsberetning om bankunionen<sup>17</sup> har Europa-Parlamentet udtrykt vilje til at genoptage forhandlingerne om indførelsen af den europæiske indskudsforsikringsordning, og den 5. december 2022 udsendte formanden for Europa-Parlamentets Økonomi- og Valutaudvalg (ECON) og koordinatorene for seks politiske grupper en politisk erklæring, hvori de opfordrede Rådet og Kommissionen til at arbejde på at etablere en realistisk, troværdig og solid europæisk indskudsforsikringsordning. I betragtning af komplementariteten mellem den europæiske indskudsforsikringsordning og den foreslåede reform af rammerne for krisestyring og indskudsforsikring bør en fornyet indsats for at opnå politisk enighed om en aftale om europæiske indskudsforsikringsordning være en prioritet.

## **Konklusion**

Fuldførelsen af bankunionen er fortsat en politisk prioritet for den Europæiske Union. Der er gjort betydelige fremskridt med oprettelsen af den fælles tilsynsmekanisme og den fælles afviklingsmekanisme, som nu er sat fuldt ud i værk. Selv om der fortsat er vanskeligheder

---

<sup>14</sup> Europa-Kommissionen (oktober 2017), [Meddelelse om fuldførelse af bankunionen \(COM\(2017\) 592 final\)](#).

<sup>15</sup> Yderligere oplysninger om hybridmodellen findes i bilag 10 til konsekvensanalysen vedrørende rammerne for krisestyring og indskudsforsikring.

<sup>16</sup> Det Europæiske Råd (juni 2021), det portugisiske formandskab [Situationsrapport fra formandskabet om styrkelse af bankunionen](#) og Det Europæiske Råd (november 2021), [Styrkelse af bankunionen — Slovenien Situationsrapport fra formandskabet](#).

<sup>17</sup> Europa-Parlamentet (juli 2022), [Årsberetning 2021 om bankunionen](#) (2021/2184(INI)).

med at opnå politisk enighed om en arbejdsplan for fuldførelsen af bankunionen, er det forslag om en reform af rammerne for krisestyring og indskudsforsikring, som Kommissionen har vedtaget i dag, et vigtigt skridt fremad. Den foreslåede reform vil forbedre de eksisterende ordninger for håndtering af nødlidende banker på en måde, der sikrer finansiell stabilitet og beskytter indskydere og skatteydere, hvilket gør det muligt for bankunionen at tilbyde en endnu højere grad af robusthed og konkurrenceevne i det finansielle system.

Sideløbende hermed gennemfører Kommissionen en evaluering af sine statsstøtteregler for banker, som forventes afsluttet i første kvartal af 2024. Resultatet af denne evaluering vil danne grundlag for en senere eventuel revision af statsstøttereglerne for banker. I betragtning af sammenhængen mellem rammerne for krisestyring og indskudsforsikring og statsstøttereglerne for banker vil en sådan eventuel revision have til formål at sikre sammenhæng mellem de to regelsæt under hensyntagen til de lovgivningsmæssige scenarier, der vil blive fastsat i de nye rammer for krisestyring og indskudsforsikring. I denne sammenhæng og afhængigt af evalueringsresultaterne kan Kommissionen vurdere, om der kan vedtages en mere progressiv tilgang med forskellige kriterier til vurdering af statsstøttens forenelighed i form af forebyggende foranstaltninger, afviklingsforanstaltninger eller afviklingsstøtte i andre tilfælde. Kommissionen kan navnlig vurdere, om en mere effektiv anvendelse af afvikling, herunder finansieringen heraf med en lettere adgang til branchefinansierede sikkerhedsnet, i overensstemmelse med det nuværende forslag til rammerne for krisestyring og indskudsforsikring, vil muliggøre yderligere overensstemmelse med kravene.

Det er afgørende, at bestræbelserne på at fuldføre bankunionen, herunder en fælles indskudsforsikringsordning, fortsætter, og Kommissionen er fortsat fast besluttet på at gennemføre denne opgave. Kommissionen opfordrer derfor Europa-Parlamentet og medlemsstaterne til at nå til enighed om den foreslåede reform af rammerne for krisestyring og indskudsforsikring inden næste valg til Europa-Parlamentet i 2024.