



Strasbourg, den 18.4.2023
SWD(2023) 226 final

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

RESUMÉ AF RAPPORTEN OM KONSEKVENSANALYSEN

Ledsagedokument til

Forslag til

**EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS DIREKTIV
om ændring af direktiv 2014/59/EU for så vidt angår foranstaltninger i forbindelse med
tidlig indgriben, betingelser for afvikling og finansiering af afviklingsforanstaltninger**

**EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS FORORDNING
om ændring af forordning (EU) 806/2014 for så vidt angår foranstaltninger i
forbindelse med tidlig indgriben, betingelser for afvikling og finansiering af
afviklingsforanstaltninger**

**EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS DIREKTIV
om ændring af direktiv 2014/49/EU for så vidt angår anvendelsesområdet for
indskudsbeskyttelse, anvendelse af indskudsgarantiordningernes midler,
grænseoverskridende samarbejde og gennemsigtighed**

{COM(2023) 226 final} - {SEC(2023) 230 final} - {SWD(2023) 225 final}

Resumé

Konsekvensanalyse af revisionen af rammerne for krisestyring og indskudsforsikring (direktivet om genopretning og afvikling af banker, forordningen om den fælles afviklingsmekanisme, direktivet om indskudsgarantiordninger)

A. Behov for handling

Hvorfor? Hvad er problemstillingen?

Rammerne for krisestyring og indskudsforsikring blev udformet med henblik på at forebygge og håndtere sammenbrud af kreditinstitutter uanset størrelse eller forretningsmodel. Formålet er at opretholde den finansielle stabilitet, beskytte indskyderne, minimere anvendelsen af offentlig støtte, begrænse moral hazard og sikre lige konkurrencevilkår på det indre marked og samtidig undgå værditab. Samlet set var konklusionen på evalueringen, at rammerne for krisestyring og indskudsforsikring fungerer effektivt for visse mål (beskyttelse af den finansielle stabilitet), men klarer sig dårligt med hensyn til andre mål (beskyttelse af skatteydernes penge og indskydere og sikring af lige konkurrencevilkår på det indre marked). Derfor er der behov for forbedringer, navnlig på følgende områder:

- Der mangler stadig retssikkerhed og forudsigelighed i forbindelse med håndtering af nødlidende banker. F.eks. kan offentlige myndigheders beslutninger om, hvorvidt der skal anvendes afviklings- eller insolvensredskaber, være meget forskellige i medlemsstaterne.
- Branchefinansierede sikkerhedsnet er fortsat ineffektive, og der er stadig forskellige adgangsbetingelser for finansiering både i forbindelse med afvikling og i andre tilfælde, hvilket påvirker incitamenterne og skaber muligheder for arbitrage, når der træffes beslutninger om, hvilket krisestyringsredskab der skal anvendes for bedre at beskytte indskud.
- Beskyttelse af indskydere er fortsat uensartet og inkonsistent fra medlemsstat til medlemsstat, og finansiering af indskudsgarantiordninger kan vise sig ikke at være tilstrækkelig robust, navnlig i mangel af en europæisk indskudsforsikringsordning.

Hvilke resultater forventes der af initiativet?

Under hensyntagen til disse spørgsmål sigter revisionen af rammerne for krisestyring og indskudsforsikring mod bedre at opfylde alle de grundlæggende mål for rammerne ved at:

- bevare den finansielle stabilitet og sikre videreførelsen af bankernes samfundskritiske funktioner
- beskytte indskydere og sikre forbrugernes tillid
- sikre et velfungerende indre marked og lige konkurrencevilkår i hele EU
- minimere brugen af skatteydernes penge og sikre markedsdisciplin.

Hvad er merværdien ved at handle på EU-plan?

Revisionen vil ændre EU-lovgivningen (direktivet om genopretning og afvikling af banker, den fælles afviklingsmekanisme og direktivet om indskudsgarantiordninger). De foreslåede ændringer er berettigede på EU-plan på grund af de stærke forbindelser mellem de nationale finansielle sektorer og som følge af risikoen for afsmittende effekter, den grænseoverskridende karakter af mange finansielle institutioners virksomhed samt den systemiske indvirkning, som et sammenbrud af banker kan have på den finansielle stabilitet (selv små og mellemstore banker). Alene handling på EU-plan kan give de nationale og europæiske afviklingsmyndigheder de nødvendige redskaber og beføjelser til at håndtere nødlidende banker uanset størrelse og forretningsmodel på en velordnet måde. EU kan træffe foranstaltninger gennem rammerne for afvikling, når national insolvensbehandling ikke anses for at være hensigtsmæssig til at beskytte indskyderne og skatteydernes penge samt til at bevare finansiell stabilitet. En indsats på EU-plan kan også sikre lige konkurrencevilkår, forbedringer på det indre marked for banktjenester samt ligebehandling af alle indskydere og banker i hele EU. Samtidig medfører en indsats på EU-plan ikke, at der skal vælges en bestemt strategi for nødlidende banker, men giver snarere de nationale og europæiske myndigheder en sammenhængende ramme for at træffe passende og forholdsmæssige afgørelser fra sag til sag.

B. Løsninger

Hvilke lovgivningsmæssige og ikkelovgivningsmæssige løsninger er overvejet? Foretrækkes en bestemt løsning frem for andre? Hvorfor?

I betragtning af de stærke forbindelser mellem krisestyringsværktøjskassen og dens finansiering blev der i konsekvensanalysen taget højde for en række løsningsmodeller. Disse løsningsmodeller samler de relevante

designelementer ved rammerne for krisestyring og indskudsforsikring for at sikre en omfattende og konsekvent tilgang. Nogle af de foreslåede ændringer af foranstaltningerne til tidlig indgriben, de udløsende faktorer, der afgør om en bank er nødlidende eller forventeligt nødlidende, samt harmoniseringen af visse aspekter af direktivet om indskudsgarantiordninger er fælles for alle de løsningsmodeller, der blev taget i betragtning.

De forskellige løsningsmodeller fokuserer hovedsagelig på at analysere mulighederne for på troværdig og effektiv vis at udvide afviklingsmekanismens anvendelsesområde i forhold til ambitionen om at gøre finansieringen i forbindelse med afvikling mere tilgængelig. Løsningsmodellerne tager navnlig hensyn til at lette anvendelsen af indskudsgarantifondene i afviklingen, herunder for at danne "bro" i henhold til minimumsomkostningstesten, forbedre proportionaliteten i forbindelse med adgangen til de nationale afviklingsfonde/den fælles afviklingsfond for banker, der er genstand for overdragelsesstrategier med henblik på udtræden af markedet. De undersøger også muligheden for en mere effektiv og virkningsfuld anvendelse af indskudsgarantifondene i henhold til en harmoniseret minimumsomkostningstest af andre foranstaltninger end udbetaling af dækkede indskud i tilfælde af insolvens. Denne tilgang sigter mod at forbedre foreneligheden af incitamenter for afviklingsmyndighederne, når de vælger det mest hensigtsmæssige redskab til at håndtere en krise. Mobilisering af indskudsgarantifonde til andre foranstaltninger end udbetaling af dækkede indskud afhænger af, hvor i prioritetsordenen for fordringer indskudsgarantiordningen befinder sig. Derfor undersøger løsningsmodellerne også forskellige scenarier for harmonisering af indskyderpræference i forbindelse med prioritetsordenen for fordringer.

Løsningsmodellerne giver resultater, der spænder fra en smule bedre afviklingsfinansiering og et passende anvendelsesområde for afviklingsmekanismen (løsningsmodel 2) til mere ambitiøse forbedringer af finansieringsligningen, hvilket åbner mulighed for en større udvidelse af afviklingsmekanismens anvendelsesområde med henblik på at medtage flere mindre og mellemstore banker (løsningsmodel 3) i forhold til løsningsmodel 1 (referencescenarie) og 2. Løsningsmodel 4 består af en ambitiøs reform af rammerne for krisestyring og indskudsforsikring, herunder den europæiske indskudsforsikringsordning (en mellemliggende, hybrid EDIS-model, der er forskellig fra Kommissionens forslag fra 2015). Selv om Eurogruppen endnu ikke er nået til enighed om, hvordan den europæiske indskudsforsikringsordning skal videreføres, anerkender de fleste EU-medlemsstater og Europa-Parlamentet det arbejde, der er udført på teknisk plan, og betydningen af at etablere den europæiske indskudsforsikringsordning for at sikre, at rammerne er robuste, og at bankunionen bliver fuldført. Den er derfor medtaget i denne løsningsmodel på grund af den tekniske fuldstændighed og sammenhæng i politikudformningen, selv om det på nuværende tidspunkt er blevet vurderet som politisk uigennemførligt.

De ambitiøse, men realistiske forbedringer af rammerne for krisestyring og indskudsforsikring i løsningsmodel 3, navnlig finansieringsligningen kombineret med et passende anvendelsesområde for afviklingsmekanismen og tilpassede incitamenter til at beslutte, hvilket krisestyringsredskab der er bedst til mindre og mellemstore banker, gør denne løsningsmodel til den foretrukne (i mangel af politisk enighed om den europæiske indskudsforsikringsordning).

Hvem støtter hvilken løsning?

De fleste EU-medlemsstater støtter princippet om at udvide afviklingsmekanismens anvendelsesområde til at omfatte visse mindre og mellemstore banker, når afviklingen bedst vil nå målene for rammerne, ved at præcisere vurderingen af den offentlige interesse, forudsat at der sikres troværdig adgang til finansiering i forbindelse med afvikling for disse typer banker. De går ind for, at der indføres større proportionalitet i reglerne for adgang til finansiering ved hjælp af indskudsgarantiordningerne i henhold til en harmoniseret minimumsomkostningstest, og at minimumskravet for at kunne anvende bail in-reglen på finansiering i forbindelse med afvikling bevares.

Samlet set støtter indskyderne og forbrugerne en ramme, der bringer flere banker under afvikling og drager fordel af branchefinansierede sikkerhedsnet, hvilket vil reducere risikoen for tab på indskud, samtidig med at brugen af skatteydernes penge reduceres.

Bankerne ser generelt en fordel i at præcisere rammerne for krisestyring og indskudsforsikring, men de udtrykte også bekymring. På den ene side er nogle mindre banker bekymrede over de potentielle omkostninger, som en udvidelse af afviklingsmekanismens anvendelsesområde, kombineret med mulige (forholdsmæssige) MREL-krav og en mere udbredt anvendelse af branchefinansierede sikkerhedsnet kan medføre. På den anden side støtter større banker en mere udbredt anvendelse af afvikling og understreger behovet for at opbygge MREL-buffere. De er imidlertid kritiske over for udsigten til at anvende sikkerhedsnet, især for afvikling af mindre og mellemstore banker.

De fleste EU-medlemsstater går ind for den europæiske indskudsforsikringsordning og beklager den forspildte mulighed for at udnytte synergierne med rammerne for krisestyring og indskudsforsikring i denne revision. Generelt går branchen også ind for den europæiske indskudsforsikringsordning, navnlig på grund af den potentielle omkostningseffektivitet, som kan føre til lavere bidrag til sikkerhedsnet.

C. C. Den foretrukne løsnings virkninger

Hvilke fordele er der ved den foretrukne løsning (hvis en bestemt løsning foretrækkes – ellers fordelene ved de vigtigste af de mulige løsninger)?

Hver af de tre løsningsmodeller sigter mod at skabe en incitamentsbaseret ramme ved at tilskynde til en mere konsekvent anvendelse af afviklingsværktøjerne, øge retssikkerheden og forudsigeligheden, skabe lige konkurrencevilkår, lette adgangen til fælles sikkerhedsnet og samtidig bevare nogle alternativer i andre tilfælde ved nationale insolvensprocedurer. De forskellige løsningsmodeller er imidlertid forskellige i deres udformning, og deres politiske gennemførlighed er forskellig.

Hvilke omkostninger er der ved den foretrukne løsning (hvis en bestemt løsning foretrækkes – ellers omkostningerne ved de vigtigste af de mulige løsninger)?

De forskellige elementer i de tre løsningsmodeller ville resultere i forskellige omkostningsniveauer og fordeling af omkostninger.

Banker, der er afsat til afvikling, vil fortsat opfylde kravet om at sikre en tilstrækkelig høj grad af intern tabsabsorberingskapacitet og mulighed for bedre at kunne afvikles. Hvorvidt udvidelsen af afviklingsmekanismens anvendelsesområde vil indebære højere omkostninger for banker, der går fra at blive overvejet bragt til likvidation til at blive afsat til afvikling, vurderes fra sag til sag. En formildende omstændighed for offentligheden og samfundet som helhed vil være bevarelsen af aktivværdien (på grund af at overdragelsesstrategier med henblik på en velordnet udtræden af markedet fremmes), reduceret brug af skatteydernes penge, og at bail-in af indskydere undgås ved at indskudsgarantier i henhold til minimumsomkostningstesten anvendes i mindre udstrækning. Anvendelsen af indskudsgarantifondene og de nationale afviklingsfonde/den fælles afviklingsfond kan dog også udløse behov for yderligere midler gennem efterfølgende bidrag fra branchen, som i mangel af den europæiske indskudsforsikringsordning ikke ville blive kompenseret med nogen godtgørelser i bankernes bidrag til sikkerhedsnettene.

For forbrugerne og indskyderne (herunder små og mellemstore virksomheder) bør omkostningerne være begrænsede og klart opvejes af fordelene. Navnlig gennem øget beskyttelse af indskydere, finansiell stabilitet, bedre værdibevarelse gennem sikring af bankkritiske funktioner og reduceret brug af skatteydernes penge.

Hvordan påvirker den foretrukne løsning virksomhederne, herunder de små og mellemstore virksomheder og mikrovirksomhederne?

Da bankerne spiller en central rolle i forbindelse med at yde finansiering og finansielle tjenesteydelser til forbrugerne og de små og mellemstore virksomheder, bør en forbedret stabilitet i banksektoren gennem reformen af rammerne for krisestyring og indskudsforsikring gavne disse grupper, både hvad angår deres adgang til finansiering og deres beskyttelse som indskydere.

Vil den foretrukne løsning få væsentlige virkninger for de nationale budgetter og myndigheder?

Et af målene med reformen af rammerne for krisestyring og indskudsforsikring er yderligere at reducere brugen af skatteydernes penge i forbindelse med håndtering af nødlidende banker. På den ene side kan den administrative byrde for forvaltningerne stige en smule (afviklingsmyndighederne, dvs. udarbejdelse af flere afviklingsplaner og afsigelse af flere administrative afgørelser). På den anden side kan forvaltningerne have gavn af større retssikkerhed og forudsigelighed af resultaterne, når de gennemfører afviklingsforanstaltninger eller anvender passende krisestyingsredskaber i andre tilfælde.

Vil den foretrukne løsning få andre væsentlige virkninger?

Nej.

D. Opfølgning

Hvornår vil foranstaltningen blive taget op til fornyet overvejelse?

Lovgivningen vil blive underkastet en fuldstændig evaluering fem år efter dens gennemførelsesfrist for at

vurdere, hvor effektiv den har været med hensyn til at nå målene, og for at afgøre, om der er behov for nye foranstaltninger eller ændringer.