



Strasbourg, den 24.11.2015  
COM(2015) 587 final

**Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Den Europæiske  
Centralbank, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget**

**"Hen imod fuldførelsen af bankunionen"**

**DA**

**DA**

# Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Den Europæiske Centralbank, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget

## "Hen imod fuldførelsen af bankunionen"

### 1. Baggrund

I de fem formænds rapport af 22. juni 2015<sup>1</sup> og den opfølgende meddelelse fra Kommissionen af 21. oktober 2015<sup>2</sup> blev der fremlagt en plan for uddybning af Den Økonomiske og Monetære Union (ØMU). Fuldførelsen af bankunionen er et afgørende element i denne plan. ØMU'en har brug for en fuldt fungerende bankunion for at sikre effektiv formidling af den fælles pengepolitik, bedre risikospredning på tværs af medlemsstaterne og tilstrækkelig finansiering af økonomien. Endvidere vil fuldførelsen af bankunionen styrke den finansielle stabilitet i ØMU'en ved at genskabe tilliden i banksektoren gennem en kombination af foranstaltninger, der både skal dele og reducere risici.

EU har i de senere år gennemført en omfattende reformdagsorden for den finansielle sektor. I denne forbindelse er de retlige rammer for banker blevet styrket på grundlag af fælles regler, som sikrer en mere ensartet regulering og et tilsyn af høj kvalitet i hele EU. Disse rammer skal tilskynde til en mere ansvarlig adfærd i banksektoren. For eksempel:

- Der er i henhold til CRD IV/CRR indført skrappe tilsynsmæssige krav til banker baseret på nye globale standarder. Bankernes evne til at absorbere negative økonomiske og finansielle stød er således blevet styrket ved at øge kvaliteten og mængden af kapital, udvide risikodækningen, mindske gearingen og forbedre styringen og gennemsigtigheden.
- Der er fastsat et nyt regelsæt for genopretning og afvikling af banker, der er nødlidende eller forventeligt nødlidende, i henhold til direktivet om genopretning og afvikling af banker (BRRD). Dette regelsæt vil give medlemsstaterne mulighed for at beskytte skatteyderne ved hjælp af en mere rettidig og ordentlig håndtering af bankkriser.
- De nationale indskudsgarantiordningers funktionsmåde er blevet forbedret ved direktivet om indskudsgarantiordninger (DGSD), som har harmoniseret deres dækning, styrket deres finansieringsordninger og afkortet fristen for udbetalinger.

---

<sup>1</sup> Rapport fra formændene for Europa-Parlamentet, Det Europæiske Råd, Kommissionen, Eurogruppen og Den Europæiske Centralbank om gennemførelse af Europas Økonomiske og Monetære Union.  
Se: [http://ec.europa.eu/priorities/economic-monetary-union/docs/5-presidents-report\\_da.pdf](http://ec.europa.eu/priorities/economic-monetary-union/docs/5-presidents-report_da.pdf).

<sup>2</sup> Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet og Den Europæiske Centralbank om skridt hen imod en fuldkommen Økonomisk og Monetær Union  
Se: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/EN/1-2015-600-DA-F1-1.PDF>.

Denne forstærkede lovgivningsramme (det fælles regelsæt) udgør et fælles grundlag for det indre marked med 28 medlemsstater, men også for bankunionen.

Et af bankunionens centrale mål er at vende den fragmentering af de finansielle markeder, der har fundet sted siden eurokrisen, ved at svække sammenkoblingen mellem banker og de enkelte stater (hvorved nødlidende banker kan bringe de offentlige finanser i farer, og pres på stater kan destabilisere banker). For at nå dette mål blev det besluttet, at tilsynet med og afviklingen og afviklingsfinansieringen af store banker bør gennemføres på bankunionsplan.

Med henblik herpå er den fælles tilsynsmekanisme og den fælles afviklingsmekanisme — de to første søjler i bankunionen — blevet oprettet. Den fælles tilsynsmekanisme har været operationel siden november 2014 og fører allerede uafhængigt og ensartet tilsyn. Den fælles afviklingsmekanisme vil være fuldt operationel fra januar 2016, når overførsel af bidrag til Den Fælles Afviklingsfond (Afviklingsfonden) begynder. Tre år efter at Det Europæiske Råd nåede til enighed om en køreplan for fuldførelsen af ØMU'en baseret på dybere integration og gensidig støtte<sup>3</sup>, mangler den tredje søjle i bankunionen — en fælles indskudsforsikringsordning — dog stadig. Det blev desuden besluttet, at bankunionen bør have et effektivt fælles finanspolitisk sikkerhedsnet, der kan anvendes som en sidste udvej, men arbejdet på dette område er endnu ikke påbegyndt (se afsnit 3.2 nedenfor).

Der er nu behov for at sikre en fuldstændig og korrekt gennemførelse af de elementer af bankunionen, der allerede er indført, og indføre andre manglende elementer. Medlemsstaterne har accepteret, at Afviklingsfonden sikres effektive brofinansieringsordninger senest i januar 2016, og at der oprettes et fælles finanspolitisk sikkerhedsnet senest ved udgangen af 2023<sup>4</sup>. For nylig blev der i de fem formænds rapport foreslået en række foranstaltninger til fuldførelse af bankunionen, og i en opfølgende meddelelse fra Kommissionen blev der fokuseret på fire vigtige krav:

1. fuldstændig og hurtig gennemførelse af de allerede vedtagne retlige bestemmelser (navnlig BRRD og DGSD — se afsnit 2 nedenfor)
2. hurtig aftale om en effektiv brofinansieringsordning for Afviklingsfonden og et fælles finanspolitisk sikkerhedsnet, som bør være budgetneutralt på mellemlang sigt, dvs. at eventuel brug af skatteydernes penge efterfølgende vil blive tilbagebetalt af banker
3. et lovgivningsmæssigt forslag til en europæisk indskudsforsikringsordning (EDIS) og
4. en parallel indsats for yderligere at nedbringe risiciene i banksektoren og svække sammenkoblingen mellem banker og de enkelte stater.

---

<sup>3</sup> Det Europæiske Råds konklusioner om fuldførelse af ØMU'en vedtaget den 14. december 2012.

Se [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/134320.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/134320.pdf).

<sup>4</sup> Se Eurogruppens og Økofinministrenes erklæring fra december 2013.

Formålet med denne meddelelse, som ledsager Kommissionens lovgivningsmæssige forslag om oprettelse af EDIS, er at sætte forslaget ind i en bredere ramme, nærmere bestemt fuldførelsen af bankunionen og de nødvendige yderligere foranstaltninger vedrørende risikodeling og risikoreduktion i banksektoren.

## **2. Gennemførelse af regelsættet for bankunionen**

I CRD IV/CRR, BRRD og DGSD er regelsættet for bankunionen fastsat. Disse retsakter blev vedtaget i 2014 og skal nu gennemføres i national ret for at sikre, at bankunionen fungerer korrekt. Selv om CRD IV/CRR er blevet fuldt ud gennemført i alle medlemsstater, er der visse medlemsstater — herunder nogle af dem, der deltager i bankunionen — der endnu ikke har opfyldt deres forpligtelser med hensyn til fuld gennemførelse af BRRD og DGSD, for hvilke gennemførelsesfristerne (henholdsvis den 31. december 2014 og den 3. juli 2015) allerede er overskredet. Kommissionen har indledt traktatbrudssag mod flere af disse medlemsstater ved Domstolen. I denne forbindelse har Kommissionen opfordret til ratificering af den mellemstatslige aftale om Afviklingsfonden inden fristen den 30. november, idet en række medlemsstater endnu ikke har afsluttet ratificeringsproceduren. Selv om de fleste medlemsstater forventes at have opfyldt deres forpligtelser om gennemførelse og ratificering ved udgangen af 2015, afhænger bankunionens troværdighed af, at alle de deltagende medlemsstater opfylder deres retlige forpligtelser<sup>5</sup>. I mellemtiden vil Kommissionen sikre, at den sekundære lovgivning, der er nødvendig for at gøre bankunionen operationel, f.eks. bail-in-bestemmelserne i BRRD, også vedtages rettidigt.

## **3. Brofinansiering i forbindelse med Afviklingsfonden og et fælles finanspolitisk sikkerhedsnet**

### *3.1 En brofinansieringsordning*

Bankernes bidrag til Afviklingsfonden begynder i 2016, men den fælles afviklingsfond vil først nå en stabil størrelse på ca. 55 mia. EUR i 2024. Bidragene vil blive gradvist gensidiggjort i løber af en otteårig periode. Disse egenskaber kombineret med en kompleks struktur af separate og nationale afdelinger i en overgangsperiode indtil den fuldstændig gensidiggørelse vil begrænse Afviklingsfondens lånekapacitet i de kommende år. Det er et centralt problem, at Afviklingsfonden kan blive udsat for kapacitetsbegrænsninger, navnlig i de første år, og måske vil være ude af stand til at tilvejebringe den nødvendige finansiering af en bankafviklingsforanstaltning. I så fald vil den eller de berørte medlemsstater skulle tilvejebringe finansiering af afviklingen, og dermed bibeholdes sammenkoblingen mellem bankerne og de enkelte stater.

---

<sup>5</sup> Pr. 24. november 2015 var direktivet om genopretning og afvikling af banker endnu ikke eller kun delvist blevet gennemført af 11 medlemsstater: Belgien, Tjekkiet, Italien, Cypern, Litauen, Luxembourg, Nederlandene, Polen, Rumænien, Slovenien og Sverige.

Pr. 24. november 2015 var direktivet om en indskudsgarantiordning endnu ikke eller kun delvist blevet gennemført af 15 medlemsstater: Belgien, Tjekkiet, Estland, Irland, Grækenland, Italien, Cypern, Litauen, Luxembourg, Malta, Nederlandene, Polen, Rumænien, Slovenien og Sverige.

Pr. 24. november 2015 var der 9 medlemsstater, der endnu ikke havde ratificeret den mellemstatslige aftale eller deponeret ratifikationsdokumenterne: Belgien, Estland, Grækenland, Irland, Italien, Litauen, Luxembourg, Malta og Slovenien.

For at imødegå risikoen for utilstrækkelig kapacitet i Afviklingsfonden drøfter de deltagende medlemsstater oprettelsen af nationale kreditlinjer for at støtte deres respektive afdelinger. Da disse afdelingers størrelse vil falde med den gradvise gensidiggørelse af bidrag, vil medlemsstaternes kreditlinjer skulle støtte en faldende andel af den samlede Afviklingsfond over tid. Det er derfor vigtigt, at medlemsstaterne ikke kun tager de nødvendige skridt til at indføre disse nationale kreditlinjer inden den 1. januar 2016, hvor Den Fælles Afviklingsinstans bliver fuldt operationel, men at de indleder drøftelser om en mere robust gensidiggjort kreditlinje via den europæiske stabilitetsmekanisme.

### *3.2 Et fælles finanspolitisk sikkerhedsnet som en sidste udvej*

En velfungerende fælles tilsyns- og afviklingsmekanisme skal i væsentlig grad mindske sandsynligheden for, at banker bliver nødlidende, og sikre, at skatteyderne beskyttes mod omkostningerne i forbindelse med en bankafvikling. Yderligere beskyttelse ydes af den brede vifte af tilsynsforanstaltninger, som er blevet truffet med hensyn til banker, for at styrke tilsynet og krisestyringen, øge kapitalen og kvaliteten heraf, mindske koncentrationen af eksponeringer, fremme nedgearingen, begrænse procyklisk udlånsadfærd, styrke adgangen til likviditet, håndtere systemiske risici som følge af størrelse, kompleksitet og indbyrdes sammenhæng, styrke indskydernes tillid og tilskynde til god risikostyring ved hjælp af regler om styring.

Men selv dette omfattende program for tilsyn og krisestyring kan ikke helt fjerne risikoen for, at det kan være nødvendigt med offentlig finansiering for at styrke afviklingsfondes finansielle kapacitet. Derfor er medlemsstaterne blevet enige om, at bankunionen kræver adgang til et effektivt fælles finanspolitisk sikkerhedsnet, der skal anvendes som en sidste udvej. Dette sikkerhedsnet vil indebære en midlertidig gensidiggørelse af mulige finanspolitiske risici i forbindelse med bankafviklinger i hele bankunionen. Anvendelsen af sikkerhedsnettet vil være budgetneutral på mellemlang sigt, da alle offentlige midler, der anvendes, vil blive tilbagebetalt over tid af bankerne (via ex post-bidrag til Afviklingsfonden).

## **4. En europæisk indskudsforsikringsordning (EDIS)**

### *4.1 Baggrunden for EDIS*

I forbindelse med de indledende drøftelser om bankunionen i 2012 kom man ind på spørgsmålet om en fælles indskudsforsikringsordning. Kommissionen foreslog i sin ændring af det nuværende DGSD i 2012, at man skulle indføre obligatorisk gensidig låntagning og långivning mellem nationale indskudsgarantiordninger, men dette forslag blev ikke vedtaget. Med DGSD fra 2014 indførtes der forbedringer af de nationale indskudsgarantiordninger, idet udbetalingsperioderne til indskyderne blev afkortet, og det blev bestemt, at der skulle bygges garantifonde op til vist målniveau inden 2024. Direktivet indeholder også bestemmelser om frivillige ordninger med udlån mellem nationale ordninger, som en kilde til likviditetsstøttekilde, hvis der er behov herfor.

Til trods for de forbedringer, som indførtes med direktivet fra 2014, betyder manglen på en fælles indskudsforsikringsordning for bankunionen, at indskyderne fortsat er sårbare over for store lokale stød, der kan have stor indvirkning på de nationale

indskudsgarantiordninger. Samtidig er der i bankunionen ikke lige vilkår for indskydere og banker, der forsøger at tiltrække disses indskud. Forskellene mellem de nationale indskudsgarantiordninger kan også bidrage til fragmentering af markedet, fordi bankernes evne og vilje til at udvide deres aktiviteter på tværs af grænserne påvirkes. Dette kan især påvirke, hvilken struktur grænseoverskridende bankkoncerner (dvs. filialer eller datterselskaber) vælger, da bankerne afhængigt af de pågældende to ordningers relative soliditet kan vælge mellem deres hjemlands indskudsgarantiordning (filial) eller værtslandets ordning (datterselskab).

EDIS vil øge bankunionens modstandsdygtighed over for fremtidige finanskriser ved at mindske nationale indskudsgarantiordningers sårbarhed over for store lokale stød og reducere sammenkoblingen mellem banker og de enkelte stater yderligere. Under disse omstændigheder kan EDIS være med til berolige indskydere i bankunionen, hvilket nedbringer risikoen for stormløb på banker og øger den finansielle stabilitet. EDIS vil også styrke samarbejdet mellem nationale indskudsgarantiordninger i forbindelse med grænseoverskridende bankkrak. EDIS vil fremme indskydernes tillid, uanset hvor en bank er beliggende, og dermed fremme lige vilkår og yderligere finansiell integration. På alle disse måder er EDIS et logisk supplement, når det gælder om at løfte ansvaret for banktilsyn og bankafvikling op på bankunionsniveau. Da ansvaret for tilsyn og afvikling nu er delt som følge af den fælles tilsynsmekanisme og den fælles afviklingsmekanisme, er de omstændigheder, under hvilke en national indskudsgarantiordning skal foretage udbetalinger til forsikrede indskydere eller bidrage til afvikling, i vid udstrækning ikke længere under national kontrol. Derfor har Kommissionen - sammen med denne meddelelse - vedtaget et lovgivningsmæssigt forslag til en europæisk indskudsforsikringsordning.

### *4.3 Hvordan fungerer EDIS?*

#### *4.3.1 Den Europæiske Indskudsforsikringsfond*

Der bliver oprettet en europæisk indskudsforsikringsfond ("Indskudsforsikringsfonden"), som vil adskille sig fra afviklingsfonden og supplere de eksisterende nationale indskudsforsikringsfonde. Indskudsforsikringsfonden vil blive finansieret med bidrag, som opkræves af banker.

I EDIS' genforsikringsfase, hvor risiciene hovedsageligt forbliver på nationalt niveau, fastlægges risikoprofilen for den enkelte bank i forhold til den resterende del af det nationale banksystem. Når EDIS først bliver en ordning med solidarisk hæftelse på bankunionsniveau (fra det første år med coassurance), fastlægges risikoprofilen for den enkelte bank i forhold til alle banker i bankunionen. Dette sikrer, at EDIS forbliver omkostningsneutral over for alle banker og nationale indskudsgarantiordninger og hindrer problemer for så vidt angår fastlæggelsen af bankers risikoprofiler i Indskudsforsikringsfondens opbygningsfase.

Det er et nøgleprincip, at ingen af EDIS' faser må forøge de samlede omkostninger for banksektoren sammenlignet med de nuværende forpligtelser i henhold til DGSD fra 2014. Med andre ord vil EDIS forbedre den økonomiske effektivitet af de eksisterende indskudsforsikringsordninger inden for bankunionen ved gradvis at samle de disponible midler til udbetalingsforanstaltninger, uden at det stiller krav om en samlet stigning i

bankernes bidrag. Bankernes bidrag til EDIS vil blive trukket fra deres bidrag til nationale indskudsgarantiordninger. Bidrag til nationale ordninger vil gradvist blive reduceret i takt med stigningen i bidragene EDIS.

En stærk og uafhængig myndighed på bankunionsplan vil skulle forvalte EDIS, træffe afgørelse om de risikojusterede bidrag fra bankerne, overvåge indgående bidrag og forvalte udbetalingstilfælde. Denne rolle kan udfyldes af Den Fælles Afviklingsinstans (Afviklingsinstansen), hvis dens forvaltningsstruktur ændres med henblik på dens nye opgaver i forbindelse med de nye indskudsgarantiordninger, således at den kan håndtere eventuelle interessekonflikter mellem afviklings- og indskudsgarantifunktionerne. Afviklingsinstansen kan forvalte Afviklingsfonden og Indskudsforsikringsfonden samlet og derved skabe synergier, når ansvaret for afvikling og indskudsforsikring sammenlægges. Dette muliggør konsistens og effektivitet i beslutningsprocessen og hurtige beslutninger. Denne ordning vil gøre Afviklingsinstansen til et vigtigt første kontaktpunkt i en krisesituation, fremme hurtig krisestyring fra Afviklingsinstansens side og dermed begrænse risikoen for afsmitningseffekter. Der vil dog stadig skulle tages højde for mulige interessekonflikter ved at sikre, at Indskudsforsikringsfonden bliver adskilt på passende vis fra Afviklingsfonden.

#### *4.3.2 Fra genforsikring til coassurance*

Forslaget til EDIS kombinerer genforsikring og coassurance og indeholder en række trin, idet første trin er en genforsikringsordning, hvorefter man går over til et system med coassurance, som gradvis vil øge graden af gensidiggørelse, indtil der er opnået en fuld forsikringsordning ("fuld forsikring"). Kommissionen foreslår, at EDIS i første omgang baseres på princippet om genforsikring, og at der på kort sigt ikke sker en gensidiggørelse af risikoen.

For at begrænse ansvaret for Indskudsforsikringsfonden, mindske "moral hazard" på nationalt plan og imødegå de mulige forskelle i de eksisterende nationale indskudsgarantiordningers kapitaliseringsniveau, vil en national indskudsgarantiordning i genforsikringsfasen kun kunne få adgang til Indskudsforsikringsfonden, når medlemsstaterne fuldt ud har opfyldt deres forpligtelser i henhold til DGSD, og den har opbrugt alle sine egne ressourcer, og hvis den opfylder bestemmelserne i DGSD. Indskudsforsikringsfonden vil endvidere kun kunne bidrage med en vis del af en udbetaling, idet den yder støtte til nationale indskudsgarantiordninger op til en vis procentdel af det underskud, som den nationale indskudsgarantiordning står over for, og op til et fastsat samlet loft. Disse betingelser for at modtage støtte fra Indskudsforsikringsfonden er nødvendige for at imødegå risikoen for "moral hazard" og fjerne muligheden for "first mover-fordele" og for, at en national indskudsgarantiordning modtager mere støtte fra EDIS, blot fordi der ikke er truffet foranstaltninger til at opbygge tilstrækkelig national finansiering. Medlemsstaterne vil skulle fortsætte med at opbygge deres nationale indskudsgarantiordninger. Da udbetalinger fra Indskudsforsikringsfonden vil være afhængige af opfyldelsen af DGSD, vil systemet give medlemsstaterne yderligere incitamenter til at opfylde DGSD fuldt ud. Denne sikkerhedsforanstaltning vil sikre, at indskudsgarantiordninger ikke udnytter EDIS, når de har opbrugt deres egne midler. Desuden fastsættes der også et loft for EDIS' indgriben for at sikre, at den ikke tømmes som følge af individuelle udbetalingsforanstaltninger.

Denne genforsikringsordning vil svække sammenkoblingen mellem bankerne og de enkelte stater, men vil ikke give de nationale ordninger en fuld forsikring at falde tilbage på eller sikre, at alle detailindskud i bankunionen er lige godt beskyttet.

Så efter en fase som en genforsikringsordning vil EDIS gradvist blive omdannet til et gensidigt system ("coassurance"), som fortsat vil være underlagt relevante begrænsninger og sikkerhedsforanstaltninger, for derefter at blive en fuld forsikring senest i 2024. I perioden frem til 2024 vil det relative bidrag fra Indskudsforsikringsfonden til udbetalinger til indskydere gradvist stige til 100 procent, hvilket indebærer fuld forsikring af indskyderrisici i hele bankunionen.

Den væsentligste forskel i de to ordninger for genforsikring og coassurance er, at coassurance indebærer, at udbetalinger afholdes af de nationale indskudsgarantiordninger og Indskudsforsikringsfonden i fællesskab med tabsdækning fra første euro. Genforsikrings- og coassuranceordningerne har mange fællestræk, så udviklingen mellem de to ordninger bør ikke give store problemer set fra en operationel synsvinkel. I begge ordninger fortsætter udbetalinger fra Indskudsforsikringsfonden med at være afhængige af, at nationale indskudsgarantiordninger opfylder DGSD, og en national indskudsgarantiordning vil være forpligtet til at godtgøre EDIS, hvis den efterfølgende modtager ex post-bidrag fra banker og/eller modtager midler under en insolvensprocedure.

EDIS' struktur vil følge det typiske mønster for bankunionen: et fælles regelsæt i form af det eksisterende DGSD for alle 28 medlemsstater suppleret af EDIS, som vil være obligatorisk for medlemsstaterne i euroområdet og åben for de medlemsstater uden for euroområdet, der ønsker at deltage. I betragtning af de tætte forbindelser mellem EDIS og det fælles tilsyn og den fælles afvikling skal medlemsstater uden for euroområdet, der deltager i bankunionen, deltage i alle tre dele af bankunionen.

Endelig vil Kommissionen ved en konsekvent anvendelse af statsstøttereglerne sørge for, at der ikke sker nogen forvridninger i det indre marked. Midler, som indskudsgarantiordninger, herunder Indskudsforsikringsfonden, anvender til at tilbagebetale indskydere i forbindelse med indisponible dækkede indskud i henhold til DGSD, udgør ikke statsstøtte eller fondsstøtte. Hvis disse midler imidlertid anvendes til omstrukturering af kreditinstitutter og udgør statsstøtte eller fondsstøtte, skal de være i overensstemmelse med artikel 108 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde og artikel 19 forordningen om den fælles afviklingsmekanisme, som ændret. Desuden er det i høj grad Kommissionens forventning - ikke mindst fordi fristerne allerede er udløbet - at BRRD og alle dets gældende bestemmelser bør være fuldt ud gennemført i alle medlemsstaterne og implementeret af de myndigheder, der er ansvarlige for afviklingsprocedurer, i god tid inden EDIS træder i kraft.

## **5. Yderligere mindskelse af risikoen i bankunionen**



Kommissionen er fast besluttet på at mindske risiciene yderligere og sikre lige vilkår i bankunionen ved at svække sammenkoblingen mellem bankerne og de enkelte stater. Hvad angår specifikke risikoreducerende foranstaltninger er det vigtigt igen at understrege betydningen af at gennemføre de aftalte foranstaltninger: Første prioritet er at sikre, at medlemsstaterne gennemfører BRRD og DGSD fuldt ud. Med henblik herpå er der indledt traktatbrudssager mod de pågældende medlemsstater. Kommissionen har også tilskyndet medlemsstaterne til at ratificere den mellemstatslige aftale om bankernes bidrag til Afviklingsfonden.

Passende brofinansieringsordninger i forbindelse med Afviklingsfonden og et fælles finanspolitisk sikkerhedsnet og en fælles indskudsforsikringsordning vil sikre, at bankunionen fungerer mest effektivt. Et fællestræk ved disse foranstaltninger er, at de begrænser sammenkoblingen mellem bank og stat på nationalt plan ved hjælp af risikodeling mellem alle medlemsstater i bankunionen. Den risikodeling, som disse foranstaltninger indebærer, skal imidlertid ledsages af risikonedbringende foranstaltninger i banksektoren, som træffes sideløbende med de forskellige faser af EDIS' etablering. Hvis de omkostninger, der er forbundet med bankkrak og insolvens, gensidiggøres, er det vigtigt, at risikoen for, at sådanne omkostninger opstår, mindskes mest muligt. Dette er ikke nyt, og der er allerede truffet mange vidtrækkende foranstaltninger for at reducere sådanne risici (se afsnit 1 ovenfor). Den Europæiske Centralbank har faktisk bekræftet, at balancerne for de banker, der er dækket af dens omfattende vurdering fra 2014, nu er tilstrækkeligt modstandsdygtige selv under betydelig økonomisk og finansiell stress. Der vil ikke desto mindre være brug for yderligere risikoreducerende foranstaltninger sideløbende med arbejdet med at oprette EDIS.

- For det første er yderligere foranstaltninger nødvendige for at sikre, at den fælles tilsynsmekanisme fungerer så effektivt som muligt. Selv om den fælles tilsynsmekanisme har været operationel i mere end et år og hurtigt har bevist, at den er en troværdig fælles tilsynsmyndighed for bankunionen, er det nødvendigt at begrænse de enkelte landes muligheder og skønsbeføjelser ved anvendelsen af tilsynsreglerne. Der gøres store fremskridt med hensyn til at fjerne mange af disse valgmuligheder og skønsbeføjelser i forbindelse med mikroprudentielle regler (dvs. i CRD IV/CRR), der gælder for banker under den fælles tilsynsmekanismes ansvar: Den 11. november 2015 iværksatte den fælles tilsynsmekanisme en offentlig høring om harmonisering af de tilsynsmæssige valgmuligheder og skønsbeføjelser inden for bankunionen<sup>6</sup>. Der er imidlertid stadig basis for at fjerne nogle af de resterende muligheder og skønsbeføjelser ved hjælp af EU-reguleringsforanstaltninger. Kommissionen vil i samarbejde med medlemsstaterne og i tæt koordinering med den fælles tilsynsmekanisme foreslå reguleringsforanstaltninger med henblik på at ensarte anvendelsen af nationale valgmuligheder og skønsbeføjelser i det omfang, det er nødvendigt. I forbindelse med gennemgangen af den fælles tilsynsmekanisme vil Kommissionen også undersøge, hvordan den fælles tilsynsmekanisme fungerer på andre områder, og tage eventuelle forbedringer op til overvejelse. Hvad angår nationale valgmuligheder og skønsbeføjelser i forbindelse med anvendelsen af makroprudentielle regler vil Kommissionen ligeledes overveje mulige ændringer af

---

<sup>6</sup> Se: [https://www.bankingsupervision.europa.eu/legalframework/publiccons/html/reporting\\_options.en.html](https://www.bankingsupervision.europa.eu/legalframework/publiccons/html/reporting_options.en.html).

den nuværende ordning, samtidig med at man bevarer den nødvendige fleksibilitet til at kunne reagere på landespecifikke omstændigheder.

- For det andet skal harmoniseringen af nationale indskudsgarantiordninger bevæge sig fremad parallelt med oprettelsen af EDIS. Denne harmonisering vil være afgørende for, at EDIS kan fungere korrekt i fasen for fuld forsikring. Til trods for at der ved DGSD fra 2014 blev indført yderligere harmoniseringsforanstaltninger, er der stadigvæk en række væsentlige forskelle mellem de nationale indskudsgarantiordninger, som der bør findes en løsning på inden for rammerne af bankunionen. Ifølge forslaget om en europæisk indskudsforsikringsordning er der kun adgang til dækning gennem EDIS, hvis de fuldt harmoniserede finansieringskrav er overholdt.
- For det tredje skal Den Fælles Afviklingsinstans kunne fungere så effektivt som muligt. Afviklingsinstansen vil være fuldt operationel fra 2016 og har siden marts 2015 arbejdet med at udarbejde afviklingsplaner for banker under dens ansvar. Det er afgørende, at Afviklingsinstansen kan reagere rettidigt og effektivt, i tilfælde af at en eller flere banker bliver nødlidende eller forventeligt nødlidende, for at sikre den finansielle stabilitet og begrænse de potentielle omkostninger for banksektoren generelt og for skatteyderne. I den forbindelse er det yderst vigtigt, at der gennem en korrekt gennemførelse af minimumskravet for egenkapital og nedskrivningsrelevante passiver (MREL) er tilstrækkelige "bail-in"-eguede forpligtelser til rådighed. Desuden er der på internationalt plan udviklet et TLAC-krav (TLAC: samlet tabsabsorberingskapacitet) af Rådet for Finansiell Stabilitet. Kommissionen vil fremsætte et lovgivningsmæssigt forslag i 2016, således at TLAC kan gennemføres inden den aftalte frist i 2019. Med TLAC indføres der et yderligere harmoniseret minimumskrav for at sikre, at banker har tilstrækkelig tabsabsorberings- og rekapitaliseringskapacitet. Afviklingsfonden bør også kunne påbegynde sin drift uden problemer, når alle relevante banker fra 2016 rettidigt og fuldt ud indbetaler deres bidrag til Afviklingsfonden.
- For det fjerde er det vigtigt, at der kun i begrænset omfang anvendes offentlige midler til at opretholde en solvent og modstandsdygtig banksektor og kun som en sidste udvej. Med henblik herpå skal der være en konsekvent anvendelse af bail-in-reglerne i henhold til BRRD for at sikre, at udgifterne til afvikling af banker, der er nødlidende eller forventeligt nødlidende, fortrinsvis bæres af deres aktionærer og kreditorer. I det omfang, der bruges offentlige midler eller midler fra Afviklingsfonden, vil anvendelsen af reglerne om EU-statsstøtte og støtte fra Afviklingsfonden have afgørende betydning. Derfor bør disse regler fortsat håndhæves, således at det sikres, at brugen af offentlige midler begrænses ved hjælp af passende byrdefordelingsforanstaltninger, at banker er levedygtige, og at konkurrencen i det indre marked ikke forvrides.
- For det femte er der behov for større konvergens i insolvenslovgivningen og omstruktureringsprocedurerne i medlemsstaterne, således som det er fastslået i Kommissionens handlingsplan for etablering af en kapitalmarkedsunion af 30.

september 2015<sup>7</sup>. Ineffektivitet og divergerende insolvenslovgivning gør det vanskeligere at vurdere og styre kreditrisikoen. Kommissionen overvejer at fremsætte forslag, der skal styrke retssikkerheden og tilskynde til rettidig omstrukturering af låntagere i økonomiske vanskeligheder, hvilket især er relevant, hvis strategierne til at løse problemet med misligholdte lån i nogle medlemsstater skal lykkes. I forbindelse med det europæiske semester vil Kommissionen også opfordre medlemsstaterne til at lægge større vægt på at afvikle misligholdte lån, herunder ved at opgradere insolvensordningerne, så de bliver i overensstemmelse med bedste praksis.

- For det sjette bør der træffes en række yderligere målrettede tilsynsforanstaltninger til afhjælpning af konstaterede svagheder. Disse foranstaltninger omfatter de resterende dele af regelsættet i den lovgivningsmæssige ramme, der er aftalt i Baselkomitéen, og navnlig foranstaltninger til at begrænse gearing, sikre stabil finansiering og forbedre sammenligneligheden af de risikovægtede aktiver. Som opfølgning på resultaterne af drøftelserne inden for Baselkomitéen agter Kommissionen at fremsætte forslag til ændringer af CRD IV/CRR.
- Endelig bør det genovervejes, om den tilsynsmæssige behandling af bankers eksponering over for risici i forbindelse med statslige låntagere er tilstrækkelig. Der arbejdes i øjeblikket med dette spørgsmål på internationalt plan. I den forbindelse henvises der i de fem formænds rapport til muligheden for at indføre grænser for bankers eksponering over for individuelle stater for at sikre, at deres samlede risiko i forhold til stater er tilstrækkelig diversificeret. Kommissionen vil fremsætte de nødvendige forslag om tilsynsmæssig behandling af stater, der bygger på en kvantitativ analyse, som er under forberedelse i Det Økonomiske og Finansielle Udvalg og Baselkomitéen og tager særligt hensyn til aspekter vedrørende finansiell stabilitet.

## **6. Konklusion**

Bankunionen blev først og fremmest oprettet som reaktion på den finansielle krise, der udviklede sig til en statsgældskrise, navnlig i euroområdet. Krisen skyldtes i høj grad sammenkoblingen mellem bankerne og deres respektive stater, og det er ved sammenstykningsen af bankunionens forskellige elementer blevet et vigtigt mål at bryde denne direkte sammenkobling. Selv om nogle af bankunionens elementer allerede er eller snart bliver operationelle, er det tydeligt, at den overordnede struktur er ufuldstændig. Som fremhævet i de fem formænds rapport og beskrevet i denne meddelelse er et af de manglende elementer en fælles indskudsforsikringsordning.

Derfor foreslår Kommissionen nu en fælles indskudsforsikringsordning for bankunionen baseret på en genforsikringsordning, som i løbet af nogle år gradvis bliver konverteret til en fuld forsikring. Medlemsstaterne bør også begynde arbejdet med at styrke de aftalte brofinansieringsordninger i forbindelse med Afviklingsfonden og udvikle et fælles finanspolitisk sikkerhedsnet. Disse foranstaltninger til fuldførelse af

---

<sup>7</sup> Se: [http://ec.europa.eu/finance/capital-markets-union/docs/building-cmu-action-plan\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/finance/capital-markets-union/docs/building-cmu-action-plan_en.pdf).

bankunionen er logiske på baggrund af bestræbelserne på at uddybe ØMU'en. Det er et fællestræk ved disse foranstaltninger, at de begrænser sammenkoblingen mellem bank og stat i de enkelte medlemsstater ved hjælp af risikodeling mellem alle medlemsstater i bankunionen og dermed styrker bankunionen, således at den kan opfylde sit centrale mål. Den risikodeling, som foranstaltningerne til styrkelse af bankunionen indebærer, skal ledsages af risikoreducerende foranstaltninger, der mere direkte bryder sammenkoblingen mellem banker og stater.

Kommissionen vil arbejde for at sikre, at der træffes yderligere risikoreducerende foranstaltninger sideløbende med det igangværende arbejde med oprettelsen af EDIS, herunder eventuelle nødvendige reguleringsmæssige ændringer.

Kommissionen vil fortsætte dialogen om den samlede EDIS-pakke med Europa-Parlamentet, medlemsstaterne og alle interesserede parter.