
FOLKETINGET



Europaudvalget

Den økonomiske konsulent

EU-note

Til: Udvalgets medlemmer og stedfortrædere

Dato: 4. december 2013

Kommissionens forslag til direktiv om rammerne for restrukturering af finansielle institutioner (populært kaldet forslaget om en "bankunion")

Resumé:

Forslaget sigter på at harmonisere og udbygge de finansielle bestemmelser i EU, så de **nationale** myndigheder (finanstilsyn m.v.) får langt mere omfattende beføjelser til at **forebygge** og **gribe tidligt ind** i finansielle kriser i banksektoren. Beføjelserne omfatter også muligheden for **akut indgriben** ved direkte at restrukturere en finansiell institution (banker m.v.), der er truet af konkurs. Et vigtigt element er desuden, at myndighederne kan forlange at aktiverne nedskrives (**bail-in**) i en bank. Der stilles også forslag om, at der opbygges **reservefonde** i EU-landene til dækning af dels indskydergarantien og dels eventuelle restruktureringer af banker. **Bankerne skal selv betale** til opbygningen af reservefondene med 1 pct. af det samlede beløb, der er dækket af indskydergarantien.

Kommissionen betragter selv forslaget som et **første skridt** hen imod en egentlig "**bankunion**", der bl.a. bygger på ét centralt finanstilsyn og centrale reservefonde, der kan yde krisehjælp.

Med forslaget mener kommissionen, at fremtidige finansielle bankkriser kan undgås, og at staten ikke længere behøver at træde til med store krisebevillinger. Forslaget har, ifølge kommissionen, positiv effekt på væksten i EU.

1. Hvad er formålet med direktivforslaget

Formålet er yderligere, at **harmonisere** og udbygge de finansielle bestemmelser i EU, så det bliver lettere at **undgå de store bankkriser**, der har kostet enorme summer for medlemsstaterne. På det omkostningsmæssige plan er det hensigten, at den omfattende statsstøtte, der hidtil har været givet som krisestøtte, afløses af opbygningen af "reservefonde" i de enkelte medlemslande. Bankerne skal selv betale til disse fonde.

Ifølge Kommissionens egne visioner, er direktivforslaget dog kun et første skridt hen imod en langt mere integreret "bankunion" for EU. Sidstnævnte kræver givetvis traktatændringer, mens dette første skridt kan tages i henhold til **Traktatens artikel 114**, der handler om harmonisering i henhold til bestemmelserne om det indre marked (kvalificeret flertal).

I noten gennemgås de overordnede elementer i direktivforslaget, der i øvrigt debatteres kraftigt i offentligheden og pressen. I **bilag 1** er udarbejdet en oversigt, der ganske kort giver et samlet billede af forslaget og visionerne om en "bankunion".

2. Hovedpunkterne i direktivforslaget

Der lægges op til et omfattende sæt af regler, der overordnet sikrer

- at de finansielle myndigheder (finanstilsyn m.v.) og finansielle institutioner (banker m.v.) skal træffe tilstrækkelige foranstaltninger til **forebyggelse** af finansielle kriser
- at de **finansielle myndigheder** (finanstilsyn m.v.) udrustes med de nødvendige værktøjer, så man kan intervenere på et tilstrækkeligt **tidligt tidspunkt** for at undgå yderligere kriser i en finansiell institution.
- at de nationale myndigheder i EU skal have ensartede bemyndigelse til hurtigt at **opløse og omorganisere** (også kaldet "**resolution**" på engelsk) finansielle institutioner, når en konkurs ikke kan undgås
- at de nationale myndigheder (finanstilsyn) i EU skal kunne **samarbejde mere effektivt**, når en konkurstruet finansiell institution er placeret i flere EU-lande

Hovedprincipperne i direktivforslaget er altså **forebyggelse** af bankkriser samt **tidlig intervention**, og – når uheldet er ude – brugen af tilstrækkelige "hårdhændede" værktøjer, der kan **omorganisere** og herunder rekapitalisere

de konkursramte finansielle institutioner. Herved undgås alt for voldsomme omkostninger for samfundet. Et **styrket samarbejde** mellem medlemslandene er også vigtigt.

”Forebyggelse af bankkriser”

Formålet er at undgå fremtidige **bankkrak**. Der opereres bl.a. med, at de finansielle institutioner kan få lov til at overføre aktiver imellem de forskellige dele af virksomheden, så de svage dele i virksomheden konsolideres. Det kaldes for ”optimering af fordelingen af aktiverne”.

Herudover skal de finansielle myndigheder udarbejde **nødplaner for krisituationer**, og herunder planer for opløsning og omorganisering (”resolution”).

Der kan endvidere blive tale om, at de finansielle myndigheder pålægger en finansiell institution at ændre sit forretningskoncept, for at undgå alt for store forretningsmæssige risici.

”Tidlig intervention”

De eksisterende regler for tidlig intervention bliver **udbygget**. Nu foreslås det, at en medlemsstats finansielle myndigheder kan intervenere, når blot der er **udsigt** til at reglerne i kapitalkrav-direktivet brydes (det kunne man ikke før). Hensigten er at undgå, at kapitalgrundlaget udvandes. Myndighederne får bemyndigelse til at **afskedige ledelsen**, og endog udpege en ny ledelse før virksomheden ser ud til at fejle.

Det foreslås også, at der gives myndighederne bemyndigelse til at indkalde aktionærerne og foreslå reformer og kapitaludvidelser.

”Opløsning og omorganisering” (resolution)

En af de mest omfattende foranstaltninger er forslaget om **”resolution”**, der på dansk betyder ”opløsning og omorganisering”. Det betyder, at de finansielle myndigheder i EU-landene i tilfælde af konkurs (eller nært forestående konkurs) får muligheden for at sælge banken eller fusionere med andre virksomheder, så banken kan videreføres helt eller delvist uden alt for store omkostninger for det offentlige.

Et vigtigt instrument i forbindelse med reorganisering er, at myndighederne kan **nedskrive bankers gæld** eller konvertere denne til aktiekapital (**”bail-in”**).

Ifølge Kommissionen vil de nye beføjelser kunne reducere eller **erstatte** mange af de implicite statsgarantier til bankerne, der i tidens løb er udstedt.

Kommissionen gør udtrykkeligt opmærksom på, at anvendelsen af bemyndigelsen til "resolution" kun bør anvendes i **exceptionelle** tilfælde, hvor der er virkelig store samfundsværdier i spil.

"Styrket samarbejde"

En anden vigtig del af forslaget er samarbejdet mellem de nationale finansielle myndigheder, når grænseoverskridende banker er truet. Ifølge forslaget skal **samarbejdet og informationsudvekslingen** fungere, så de involverede medlemsstater hurtigt bliver informeret om aktuelle problemer i den medlemsstat, hvor bankens hovedsæde er placeret.

Endvidere foreslås det, at repræsentanter for **Det europæiske Finanstilsyn** (EBA) deltager i alle omstruktureringsdrøftelser på nationalt plan, så alle medlemsstaterne interesser bliver varetaget.

3. Indskydergaranti og finansiering

Kommissionen foreslår, at der skabes en finansiell forbindelse mellem finansieringen af de fonde eller "pengekasser", der skal opbygges til evt. omstrukturering af de nødlidende banker m.v. og **indskydergarantiordningen**.

Som bekendt er der allerede på EU-plan lovgivet om, at der skal være en national indskydergaranti på 100.000 euro for indskud/indlån i banker m.v. Men der har hidtil ikke været nogen bestemmelser om, hvordan medlemslandene opbygger deres reservefonde til dækning af bankkriser, hvor indskyderne kræver dækning i henhold til indskydergarantien (i Danmark er for eksempel Finansiell Stabilitet, der står for dækningen samt reorganiseringen).

Kommissionen foreslår nu, at EU-landene **opbygger fonde på 1 pct. af det samlede beløb, der er dækket af indskydergarantien**.

Fonden skal dække både tab i medfør af indskydergarantien og tab til dækning af udgifter ved opløsning/omorganisering af konkurstruede banker.

Fonden skal opbygges over en tiårig periode (med 0,1 pct. om året) og **betales af de finansielle institutioner**.

4. Virkninger på samfundsøkonomien

Kommissionen har ved hjælp af samfundsøkonomiske modeller beregnet både de samfundsmæssige omkostninger og gevinster ved forslaget. Ved beregningen inddrages virkningerne af **Basel III** kapitaldirektivet (højere kapitalkrav m.v.), de nye regler om "**resolution**"/**indskydergaranti** (1 pct. af garantibeløbet jf. ovenfor) og retten til "**bail-in**". Beregninger fremgår af **tabel 1** nedenfor.

Tabel 1: Akkumuleret virkning af Basel III, indskydergaranti og bail-in. Omkostninger og vækst i BNP (pct.).

Årlig omkostning/gevinst	Basel III	"resolution"/ind.garanti	Bail-in	I alt
Omkostninger	- 0,16 pct.	- 0,04 pct.	(-) 0,14-0,42 pct.	(-) 0,34-0,62 pct.
Bruttovækst i BNP	+ 0,30 pct.	+ 0,32 pct.	+ 0,76 pct.	+ 1,38 pct.
Nettovækst i BNP	+ 0,14 pct.	+ 0,28 pct.	(+) 0,34-0,62 pct.	(+) 0,76-1,04 pct.

Omkostningerne, der trækker ned i BNP, kan opgøres til mellem 0,34 og 0,62 pct. af BNP og er primært et resultat af, at det bliver dyrere for bankerne med de nye regler, der i sidste ende skal gøre statslig indgriben overflødig.

Den øgede vækst i BNP (gevinst) er et udtryk for, at EU fremover **vil undgå de store bankkriser** ifald de nye forslag vedtages. Det giver potentiel vækst på op til 1,4 pct. af BNP.

Nettovæksten i BNP er et udtryk for forskellen mellem omkostninger og vækst i BNP. Samlet set er nettogevinsten i BNP opgjort til mellem 0,76 og 1,04 pct. af BNP på **årsbasis**, når de nye regler er fuldt implementeret omkring år 2025.

Med venlig hilsen

Niels Hoffmeyer (3602) / Sune Clausen

Bilag 1

Oversigt over direktivforslaget med tilføjelse af kommissionens visioner om en "bankunion"

	Hvad gælder i dag	Hvad er næste skridt (direktivforslaget)	Hvad er det langsigtede mål ifølge EU-kommissionen
Tilsyn m.v.	Nationale tilsynsmyndigheder har rettighederne. Men den europæiske tilsynsmyndighed koordinerer aktiviteterne og overvåger nogle af EU-aktiviteterne. Under en finansiel krise kan tilsynsmyndighederne få tilført ekstra beføjelser.	Det fremsatte forslag om gældsreorganisering harmoniserer reglerne så tilsynsmyndighederne får bedre og hurtigere information og tvinger banker m.v. til at opstille nødplaner , som stopper de finansielle institutioner så de ikke bliver for komplekse.	En bankunion betyder én tilsynsmyndighed for hele EU, der har hovedansvaret for de større banker og delegerer tilsynet med de mindre banker til nationale myndigheder.
Reorganisering ("resolution")	Nationale tilsynsmyndigheder har meget forskellige beføjelser og juridiske rammer, når kriseramte banker skal behandles, og det gælder især de grænseoverskridende finansielle institutioner.	Med det nye direktiv vil alle nationale tilsynsmyndigheder få beføjelser til at omstrukturere banker, fyre ledelsen, sælge aktiver og nedskrive gæld.	En bankunion betyder at beføjelserne til at omstrukturere er centralt placeret, og ikke overladt til nationale myndigheder.
Indskydergaranti m.v. (reservefonde)	Der gælder et komplekst mønster af nationale ordninger. Nogle ordninger er ikke finansielt sikrede eller mangler tilstrækkelige midler til at sikre de indestående beløb og håndtere omkostningerne ved restrukturering.	Kommissionen genoptager delvist sit 2010-forslag om indskydergaranti. Nu skal medlemsstaterne opbygge reserver svarende til 1 pct. af indskuddene , for at dække indskuds-garantien og betale for bankrekonstruktionerne. Indbetalingerne skal foregå over en 10-årig periode.	En integreret EU-garanti ordning betyder, at der er en central fond, der dækker alle indskydergarantier i EU. Alle banker i EU skal indbetale til en central fond.

Kilde: Financial Times: "Brussels set to make each investors pay rescue cost", 7/6 2012. Egen oversættelse samt enkelte egne tilføjelser.