



Bruxelles, den 11.10.2017
COM(2017) 592 final

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

om fuldførelse af bankunionen

DA

DA

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

om fuldførelse af bankunionen

"Demokrati er kompromisets kunst. Og det rette kompromis gør alle til vindere i det lange løb. En mere forenet Union bør ikke betragte kompromiser som noget negativt, men som en måde, hvorpå der slås bro over meningsforskelle. Uden kompromiser kan et demokrati ikke fungere. Uden kompromiser kan Europa ikke fungere."

Jean-Claude Juncker, tale om Unionens tilstand af 13. september 2017

1. Baggrund og målsætninger

Som Kommissionens formand, Jean-Claude Juncker, understregede i sin tale om Unionens tilstand den 13. september 2017¹, skal bankunionen fuldføres, hvis den skal kunne udnytte sit potentiale fuldt ud som led i en stærk økonomisk og monetær union (ØMU). Sammen med kapitalmarkedsunionen vil en fuldført bankunion fremme et stabilt og integreret finansielt system i EU. Den vil gøre Den Økonomiske og Monetære Union mere modstandsdygtig over for negative chok ved at fremme privat risikodeling på tværs af grænser væsentligt, samtidig med at behovet for offentlig risikodeling begrænses.

Der er bred opbakning til og enighed om dette i spørgsmål i EU. I konklusionerne om en køreplan for fuldførelse af bankunionen fra juni 2016 og i Europa-Parlamentets beslutning fra februar 2017 om bankunionen – Årsberetning 2016² – har både Rådet og Europa Parlamentet på ny bekræftet betydningen af fuldførelsen af bankunionen.

Tiden er nu inde til at udnytte det politiske momentum – der ikke mindst afspejles i formand Donald Tusks invitation til eurotopmødet, i et inklusivt format, i december – og til at omsætte denne almindeligt udbredte målsætning til konkret handling ved at fuldføre bankunionen inden udgangen af 2019, hvilket allerede er blevet understreget i rapporten fra de fem formænd³ fra 2015 og i oplægget om en dybere økonomisk og monetær union (herefter "oplægget om en økonomisk og monetær union")⁴.

De finans- og statsgældskriser, som EU har oplevet i løbet af det sidste årti, har vist, at EU's ufuldstændige økonomiske og finansielle rammer hverken var tilstrækkelige til at hindre ustabile politikker i opsvingsårene eller til at sikre effektiv absorbering af negative chok i den efterfølgende makroøkonomiske korrektionsfase. Kriserne har navnlig vist, at der findes uønskede forbindelser mellem nationale banksektorer og deres stater - en såkaldt ond cirkel. Bankunionen blev oprettet for at bryde denne forbindelse og undgå, at skatteyderne er de første til at redde nødlidende banker.

Fælles tilsyn, krisestyring og indskudsgaranti vil gøre det muligt at uddybe den økonomiske integration understøttet af et stabilt finansielt system. Dette vil styrke den finansielle stabilitet, både i de medlemsstater, der deltager i bankunionen, og i EU som helhed. I sidste ende vil en mere stabil banksektor også give virksomheder af alle størrelser flere finansieringsmuligheder og skabe øget beskæftigelse og vækst til gavn for Europas borgere. En dybere finansiell integration er også et vigtigt aspekt i tilvejebringelsen af et bredere udvalg af tjenester til

¹ https://ec.europa.eu/commission/state-union-2017_da: "Hvis vi ønsker, at banker skal drives efter samme regler og under samme tilsyn i hele vort kontinent, bør vi tilskynde alle medlemsstater til at tilslutte sig bankunionen. Vi må nedbringe de tilbageværende risici i banksystemerne i nogle af vore medlemsstater. Bankunionen kan kun fungere, hvis risikoreduktion og risikodeling går hånd i hånd. Som enhver ved, kan dette kun opnås med opfyldelsen af de betingelser, som Kommissionen foreslog i november 2015. Vi kan først få en fælles indskudsgarantiordning, når alle har gjort deres nationale hjemmearbejde."

² Jf. Europa-Parlamentets beslutning om bankunionen – Årsberetning 2016, tilgængelig her: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2017-0041+0+DOC+PDF+V0//DA>.

³ De fem formænds rapport: Gennemførelse af Europas Økonomiske og Monetære Union, 2015, tilgængelig her: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/5-presidents-report_da.pdf.

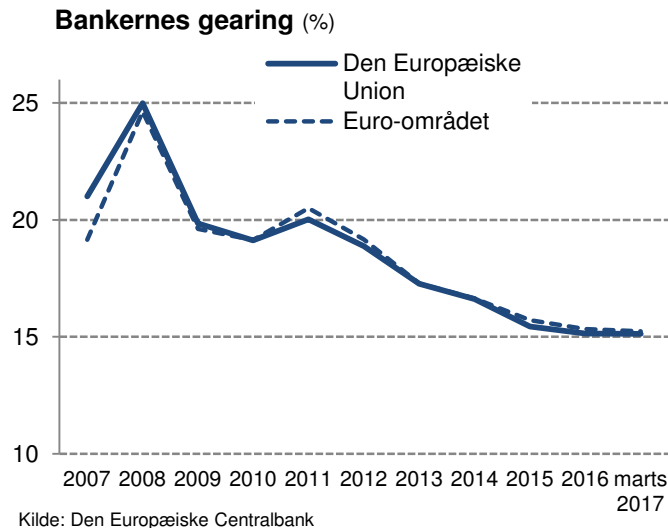
⁴ COM(2017) 291 af 31. maj 2017: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/HTML/?uri=CELEX:52017DC0291&from=DA>

lavere priser. For at gøre fordelene ved integration håndgribelige for borgerne i EU som fastsat i handlingsplanen for finansielle tjenesteydelser⁵ overvejer Kommissionen også at foreslå ændringer til forordningen om grænseoverskridende betalinger⁶ for at reducere gebyrerne for grænseoverskridende transaktioner i alle EU-valutaer.

Udsigten til, at yderligere medlemsstater tilslutter sig bankunionen og euroområdet, gør det endnu mere nødvendigt at fuldføre bankunionen. En økonomisk og monetær union, som er både økonomisk og finansielt stabil og ligeledes attraktiv for andre, ikkedeltagende medlemsstater, er et vigtigt instrument til at fremme en bredere økonomisk og finansiell stabilitet og dermed opfylde EU's mål om at forbedre de europæiske borgeres tilværelse. I denne forbindelse ser Kommissionen med tilfredshed på drøftelserne i Danmark, Sverige og Bulgarien om muligheden for at tilslutte sig bankunionen. For at lette denne proces bør alle bankunionens institutionelle og reguleringsmæssige elementer indføres så hurtigt som muligt. En række centrale elementer i bankunionen er allerede blevet fastlagt: For det første omfatter det fælles regelsæt et enkelt sæt af harmoniserede tilsynsregler, som kreditinstitutterne skal overholde i det indre marked. Bankunionen er fast forankret i dette grundlag, som gælder i alle medlemsstater. For det andet er alle banker i EU underlagt tilsyn i henhold til de samme standarder, og Den Europæiske Centralbank (ECB) fører centralt tilsyn med de vigtigste banker i euroområdet i dennes egenskab af tilsynsførende inden for rammerne af den fælles tilsynsmekanisme (FTM). For det tredje kan banker, der krakker, afvikles centralt og i henhold til de samme standarder i den fælles afviklingsmekanisme (SRM), der understøttes af en fælles afviklingsfond (SRF). Etableringen af bankunionens nye struktur er blevet ledsaget af en omfattende kvalitetskontrol af aktiverne, stresstest og rekapitaliseringsplaner for deltagende banker i 2014. Den institutionelle og lovgivningsmæssige ramme for europæiske banker er blevet grundlæggende styrket, hvilket har resulteret i en væsentlig risikoreduktion i banksektoren. I løbet af de sidste par år er bankernes kapitaliseringsgrad blevet stærkt forøget. Reduktionen af gearingen i alle banker i EU og i euroområdet er måske det tydeligste eksempel på banksektorens robusthed i dag og på markedets opbakning til de tilsyns- og lovgivningsreformer, som EU målrettet har fremsat og gennemført.

⁵ Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Den Europæiske Centralbank, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget – Handlingsplan for finansielle tjenesteydelser til forbrugerne: bedre produkter, større udvalg (COM/2017/0139 final).

⁶ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 924/2009 af 16. september 2009 om grænseoverskridende betalinger i Fællesskabet og om ophævelse af forordning (EF) nr. 2560/2001 (EUT L 266 af 9.10.2009, s. 11).



De hidtidige erfaringer tyder på, at de fuldførte dele af bankunionen fungerer godt. I dag offentliggør Kommissionen sin første revision af den fælles tilsynsmekanisme, der viser, at etableringen af den fælles tilsynsmekanisme generelt har været en succes. Den fælles afviklingsmekanisme er operationel, og den første bankafvikling er blevet gennemført uden omkostninger for skatteyderne. Dette viser, at det med det nye system er muligt at gennemføre en bankafvikling effektivt og på meget kort tid ved brug af forskellige krisestyringsmuligheder som fastsat i retsgrundlaget. Dette gør det muligt at tage højde for de enkelte bankers særlige situation, hvilket er særlig vigtigt, da der stadig er betydelige eftervirkninger i dele af EU's banksektor, og da det ikke er alle elementer i bankunionen, der er fuldt indfaset.

Erfaringerne fra de seneste sager vil gøre det lettere for alle de involverede aktører yderligere at forbedre anvendelsen af EU-reglerne i praksis og systemets funktion. Dette drejer det sig f.eks. om den praktiske fremgangsmåde ved samarbejde og udveksling af informationer mellem alle de europæiske og nationale organer, som er involveret i tidlig indgriben og afvikling, de procedurer, der fører til en beslutning om, hvorvidt en bank er nødlidende eller forventeligt nødlidende, samt brugen af gennemgang af aktivernes kvalitet for at afgøre, om betingelserne for en forebyggende rekapitalisering er opfyldt. Det drejer sig f.eks. også om den hurtige opbygning af bail-in-egnede forpligtelser (i form af minimumskrav til kapitalgrundlag og nedskrivningsegne forpligtelser (MREL), der er af afgørende betydning for at lette afviklingen af ikkelevedygtige nødlidende banker, og som kunne opbygges yderligere under de nuværende markedsvilkår. Forbedringen vedrører også spørgsmålet om at sikre, at den nødvendige likviditet er til rådighed før, under og efter afviklingen, således at man i sidstnævnte tilfælde anvender de mest egnede afviklingsværktøjer, også selv om der ikke umiddelbart er en privat køber af en nødlidende bank. Det er vigtigt at bemærke, at de nuværende erfaringer med rammen for bankunionen også viser betydningen af at sikre, at finansielle instrumenter, som kan forventes at være forbundet med tab i en bankkrise, ejes af private investorer, der er tilstrækkelig informeret til at forstå de involverede risici, og som også bærer disse tab.

De relevante aktører kan på kort sigt foretage en række praktiske forbedringer, hvorimod andre aspekter først kan tackles fuldt ud, når alle de aftalte elementer i bankunionen er fuldt indfaset og bankunionen er fuldført.

I denne forbindelse er en fælles europæisk indskudsforsikringsordning (EDIS) fortsat en af de manglende brikker. Alle indskydere i bankunionen bør nyde samme beskyttelse. På denne måde vil den europæiske indskudsforsikringsordning understøtte stabiliteten i banksektoren ved at tilvejebringe en god og ensartet forsikringsdækning for alle indskyderne, uanset deres geografiske placering i bankunionen.

Bankunionen mangler også stadig et effektivt fælles sikkerhedsnet. Medlemsstaterne vedtog allerede i 2013, dvs. for næsten fire år siden, at oprette et sådant fælles sikkerhedsnet (også kaldet bagstopper eller nødmekanisme) for Den Fælles Afviklingsfond⁷. Det skal iværksættes nu for at styrke den generelle troværdighed af rammen for afvikling af banker i bankunionen. Det er afgørende, at alle berørte parter har fuld tillid til foranstaltninger truffet af Den Fælles Afviklingsinstans, hvis hovedmålsætningerne for afvikling om at sikre finansiell stabilitet og minimere skatteydernes omkostninger skal opnås fuldt ud. Sammen med anvendelsen af andre afviklingsværktøjer (dvs. bail-in, Den Fælles Afviklingsfonds disponibilitet) kan adgang til et fælles sikkerhedsnet som en sidste udvej skabe denne tillid. Det vil f.eks. omfatte brug af fælles finansiering i kombination med Den Europæiske Centralbanks instrumenter til dækning af likviditetsmangel og mere tid til at søge efter den bedste køber af en bank i en bestemt situation.

Selv om der er opnået vigtige fremskridt, skal der samtidig fortsat gennemføres foranstaltninger til yderligere at nedbringe risiciene og forbedre risikostyringen i bankerne som understreget af Kommissionens formand, Jean-Claude Juncker, i sin tale om Unionens tilstand den 13. september 2017. Bankunionen kan kun fungere, hvis risikoreduktion og risikodeling går hånd i hånd. Europa-Parlamentet og Rådet forhandler i øjeblikket om en række initiativer med henblik på at opnå dette mål. I november 2016 vedtog Kommissionen en omfattende lovgivningspakke med risikoreducerende foranstaltninger, der yderligere skal styrke EU-bankernes modstandsdygtighed⁸, og en række af disse foranstaltninger er omfattet af den hurtige forhandlingsprocedure i Europa-Parlamentet og Rådet.

På trods af de opnåede fremskridt med hensyn til risikoreduktion er bankunionen stadig ung. Mange af de risici, der nu er synlige i bankernes balancer, blev akkumuleret før oprettelsen af bankunionen, hvor tilsyn og afvikling henhørte under medlemsstaternes enekompetence. Disse eftervirkninger skal håndteres på overbevisende vis, hvis EU skal fuldføre bankunionen hurtigt. En af de resterende udfordringer er at fortsætte de ihærdige bestræbelser gennem den senere tid på at reducere den store mængde misligholdte lån i dele af banksektoren. Markedskræfterne og reguleringsmæssige foranstaltninger har allerede skabt mange resultater. En række europæiske bankers konkurrenceevne og evne til at yde lån til økonomien er imidlertid blevet forringet. Kommissionen vil fortsat støtte denne proces gennem vedtagelse af yderligere foranstaltninger til at nedbringe omfanget af misligholdte lån. Risiciene i det europæiske banksystem skal ligeledes reduceres yderligere gennem en yderligere opløsning af de indbyrdes forbindelser mellem bankerne og deres "hjemland", hvilket har været et af de vigtigste mål for bankunionen lige fra starten. Da tilsyn med og afvikling af større og systemiske banker i dag gennemføres centralt og ikke længere på nationalt plan, ville

⁷ Økofinrådets konklusioner af 18. december 2013, 8. december 2015 og 17. juni 2016.

⁸ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3731_da.htm. Yderligere initiativer fra Kommissionen har fokus på markedsinfrastrukturer for modstandsdygtighed, genopretning og afvikling, navnlig i forhold til centrale modparter: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?uri=CELEX%3A52016PC0856>, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?uri=CELEX:52017PC0331>.

sammenkoblingen mellem bankerne og staten blive yderligere svækket og risikodelingen på tværs af grænser gennem den private sektor således blive styrket, hvis bankerne fik hjælp til at diversificere deres investeringer i statsobligationer. Samtidig med at bankunionen bidrager til øget finansiell stabilitet, forventes den også at skabe økonomiske fordele gennem en større integration af den europæiske banksektor og gennem geografisk diversificerede porteføljeinvesteringer. Kommissionen vil i denne forbindelse fortsætte arbejdet med at udbygge bankunionen, således at den kan blive anerkendt som en fælles jurisdiktion.

I Kommissionens meddelelse fra 2015 "Hen imod fuldførelsen af bankunionen" (herefter "Kommissionens meddelelse fra 2015") og Rådets køreplan fra 2016⁹ identificeres de vigtige skridt, og Kommissionen har forelagt nødvendige lovgivningsforslag i 2015 og 2016. Tiden er nu inde til, at Europa-Parlamentet og medlemsstaterne påtager sig det politiske ansvar og når til enighed om de nødvendige retsakter for at fuldføre bankunionen inden udgangen af 2019.

Hvis EU's ledere ikke kollektivt træffer foranstaltninger eller har nogen ambitioner i de kommende år på grund af den politiske dagsorden, er der en reel risiko for, at EU ikke vil fuldføre bankunionen før om mange år, og at ambitionsniveauet for fuldførelsen af risikoreduktions- og risikodelingsprocesserne ikke bliver optimalt. Det nuværende momentum efter talen om Unionens tilstand skal bruges til at forhindre dette. For at styrke chokabsorptionen gennem private kanaler i Den Økonomiske og Monetære Union er EU nødt til at finde en optimal balance med et højt ambitionsniveau for både risikoreduktion og risikodeling.

I nærværende meddelelse tilstræbes det at fastlægge en ambitiøs, men realistisk strategi for, hvordan en aftale om fuldførelse af bankunionen kan opnås på grundlag af Rådets eksisterende tilsagn. Der skal opnås enighed om de nødvendige foranstaltninger til fuldførelse af bankunionen inden udgangen af 2018 på baggrund af de væsentlige fremskridt, der allerede er opnået, hvorimod den fulde anvendelse af visse elementer vil kræve mere tid og eventuelt blive gradvist indfaset.

Kommissionen vil offentliggøre en omfattende pakke af foranstaltninger, der skal styrke Den Økonomiske og Monetære Union, i december 2017. Et stærkt engagement og beslutsomme foranstaltninger til fuldførelse af bankunionen som beskrevet i nærværende meddelelse er en integrerende del af disse foranstaltninger.

2. Risikoreduktion gennem bankpakken fra november 2016

Rådets køreplan fra 2016	Status	Næste skridt
a. Foreslå ændringer af den lovgivningsmæssige ramme for at gennemføre standarden for samlet tabsabsorberingsevne (TLAC) og gennemgå minimumskravet til	Et lovgivningsmæssigt forslag, herunder alle de foranstaltninger, der er anført i Rådets køreplan fra 2016, er under forhandling. Ud over det lovgivningsmæssige forslag har	Aftale mellem Europa-Parlament og Rådet om det lovgivningsmæssige forslag senest medio

⁹ <http://www.consilium.europa.eu/da/press/press-releases/2016/06/17-conclusions-on-banking-union/>

<p>kapitalgrundlag og nedskrivningsrelevante passiver. Rådet vil forsøge at sikre konsekvente bestemmelser og tilstrækkelige beløb til de buffere, som kan omfattes af bail-in, og som bidrager til en effektiv og velordnet afviklingsproces i overensstemmelse med direktivet om genopretning og afvikling af banker (BRRD) for alle kreditinstitutter, for hvilke bail-in ville være den validerede afviklingsstrategi.</p> <p>b. Fremsætte et forslag til en fælles tilgang til bankkreditorrækkefølgen for at forbedre retssikkerheden i tilfælde af afvikling.</p> <p>c. Foreslå ændringer af kapitalkravsdirektivet/ kapitalkravsforordningen IV som led i en overordnet evaluering, der skal munde ud i:</p> <p>i. harmonisering eller yderligere præcisering af de valgmuligheder og nationale skønsbeføjelser, som medlemsstaterne har fået tildelt, og som også kan bidrage til målet om at mindske finansiell fragmentering</p> <p>ii. gennemførelse og fuldførelse af de resterende Baselreformer, herunder indførelse af en gearingsgrad, der eventuelt sættes til over 3 % for banker af systemisk betydning, og indførelse af en langsigtet likviditetskvote.</p>	<p>Den Europæiske Centralbank gjort en omfattende indsats for at harmonisere valgmulighederne og de nationale skønsbeføjelser i henhold til kapitalkravsdirektivet/kapitalkravsforordningen.</p>	<p>2018</p>
---	--	-------------

Kommissionens forslag til bankpakke fra november 2016 vil opfylde mange af de mål, der er fastsat i køreplanen fra 2016, om en yderligere risikoreduktion i banksektoren. Denne pakke, der for øjeblikket føres forhandlinger om i Europa-Parlamentet og Rådet, bygger på de

gældende regler for bankvirksomhed i EU og afslutter den lovgivningsmæssige dagsorden efter krisen ved at sikre, at de lovgivningsmæssige rammer tager højde for de resterende udfordringer for den finansielle stabilitet, samtidig med at det sikres, at bankerne forst sat kan støtte realøkonomien. Kommissionens forslag¹⁰ vil styrke EU's regler og kræve, at bankerne opbygger buffere af forpligtelser, der om nødvendigt kan omfattes af bail-in, ved at gennemføre Rådet for Finansiell Stabilitets standard for samlet tabsabsorberingsevne (TLAC) og integrere den i de eksisterende regler om minimumskrav til kapitalgrundlag og nedskrivningsegne de forpligtelser og ved at indføre harmoniserede regler for, hvor gældsinstrumenter, der kan opfylde buffere for den samlede tabsabsorberingsevne/minimumskravene til kapitalgrundlag og nedskrivningsegne de forpligtelser, står i bankkreditorrækkefølgen. Nylige erfaringer har igen vist, hvor vigtigt det er, at bankerne har opbygget tilstrækkelige buffere af forpligtelser – der kan omfattes af bail-in – som ejes af investorer med den nødvendige viden om de risici, der er forbundet hermed, for at sikre, at krisestyringen ikke påvirker den finansielle stabilitet, og at skatteyderne ikke er de første til at betale omkostningerne. Kommissionens forslag indeholder også harmoniserede regler for anvendelse af de redskaber til betalingsudsættelse, der anvendes af tilsyns- og afviklingsmyndigheder for at stabilisere banker, som er lige så vigtige i lyset af nylige erfaringer. Kommissionens ændringsforslag sikrer desuden en harmonisering af aflønningsreglerne¹¹, der anses for overordnet at bidrage til at begrænse overdreven risikovillighed og forbedre koordineringen af aflønningerne og dermed bidrage til øget finansiell stabilitet.

Endelig indeholder bankpakken et forslag om at gennemføre en række internationale standarder, herunder indførelsen af en gearingsgrad og en langsigtet likviditetskvote (net stable funding ratio – NSFR), og Kommissionen er fortsat indstillet på et tæt internationalt samarbejde om bankregulering og gennemførelsen af aftalte standarder og følger nøje gennemførelsen heraf i andre jurisdiktioner.

Kommissionen er klar over, at dens forslag om at give tilsynsmyndighederne mulighed for at fravige visse krav særskilt for datterselskaber i grænseoverskridende koncerner, der er et logisk skridt i bankunionen og det indre marked, vækker stor bekymring i en række medlemsstater. Kommissionen er villig til at indgå i en konstruktiv dialog om dette spørgsmål for at gøre det lettere at finde en løsning, der bevarer forslagets fordele og samtidig tager hensyn til behovet for en acceptabel balance mellem hjemland og værtsland på en hensigtsmæssig måde.

Med henblik på at sikre, at der sker hurtige fremskridt, og at pakken vedtages hurtigst muligt, opfordres Europa-Parlamentet og Rådet til at bevare pakkens klart definerede anvendelsesområde. Yderligere udestående spørgsmål, der ligger uden for pakkens anvendelsesområde, kunne tages i betragtning ved en senere gennemgang af lovgivningen, når de igangværende forhandlinger om bankpakken fra 2016 er afsluttet.

¹⁰ Ud over de elementer, der er nævnt i Rådets køreplan fra 2016, omfatter Kommissionens forslag også nye regler på området for markedsrisiko, modpartsrisiko, store eksponeringer og eksponeringer mod centrale modparter (CCP'er).

¹¹ Rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet – Vurdering af aflønningsreglerne i henhold til direktiv 2016/36/EU og forordning (EU) nr. 575/2013 (COM(2016) 510 final).

3. Hen imod en europæisk indskudsforsikringsordning (EDIS)

Rådets køreplan fra 2016	Status	Næste skridt
Fortsætte det konstruktive arbejde på teknisk plan. Forhandlingerne på politisk plan bliver påbegyndt, så snart der er gjort tilstrækkelige fremskridt med de risikoreducerende foranstaltninger.	Det tekniske arbejde fortsætter, men med begrænsede politiske fremskridt.	Der kan nu indledes politiske forhandlinger for at nå til enighed så hurtigt som muligt i løbet af 2018.

I de fem formænds rapport fra 2015 blev indførelsen af en europæisk indskudsforsikringsordning (EDIS) identificeret som et afgørende skridt i fuldførelsen af bankunionen. Som efterfølgende nævnt i oplægget om en økonomisk og monetær union er det fortsat en prioritet at sikre EU-banksystemets stabilitet, og at det indre marked for banktjenester fungerer efter hensigten. Ved at mindske indskydernes sårbarhed over for store lokale chok (som de nationale indskudsgarantiordninger har mere begrænsede finansielle midler til at imødegå) og sammenkoblingen mellem bankerne og de enkelte stater, vil en europæisk indskudsforsikringsordning øge bankunionens modstandsdygtighed over for fremtidige finanskriser ved at tilvejebringe en god og ensartet forsikringsdækning for alle indskydere, uanset deres geografiske placering i bankunionen.

Det forslag, som Kommissionen forelagde i november 2015¹², indeholder en meget omfattende løsning for at nå disse mål gennem en gradvis overdragelse i henhold til en bestemt tidsplan (som skulle være påbegyndt i 2017) af midler og af forvaltningen af udbetalingshændelser til den europæiske indskudsforsikringsordning fra nationale indskudsgarantiordninger. En sådan central fond med øget finansiell kapacitet vil være bedre rustet til at håndtere bankkrak. Samtidig vil den manglende overensstemmelse mellem centraliseret banktilsyn og afvikling i bankunionen på den ene side og national indskudsforsikring på den anden side blive afhjulpet¹³.

Kommissionens ambitioner er fortsat høje, men drøftelserne i Europa-Parlamentet og Rådet har vist, at der er divergerende holdninger til udformningen af systemet i den endelige fase (genforsikring, coassurance eller fuldstændig forsikring), tidspunktet for indførelse af et sådant system og omfanget af eftervirkninger og risici for moral hazard i de forskellige nationale banksystemer. Der er blevet udtrykt betænkeligheder vedrørende behovet for at sikre, at de enkelte banker selv er tilstrækkelig robuste, før de kan indgå i en byrdedelingsordning i forbindelse med bankkrak i bankunionen.

Rådets køreplan fra 2016 bekræftede, at Rådet vil fortsætte det konstruktive arbejde på teknisk plan, og at forhandlingerne på politisk plan vil blive indledt, så snart der er opnået tilstrækkelige fremskridt med hensyn til risikoreducerende foranstaltninger.

¹² https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/banking-union/european-deposit-insurance-scheme_en.

¹³ En virkningsanalyse er desuden tilgængelig her: https://ec.europa.eu/info/publications/effects-analysis-european-deposit-insurance-scheme-edis_en.

Da forslaget om en europæisk indskudsforsikringsordning stadig er på dagsordenen to år efter forelæggelsen i uændret form, er tiden nu helt sikkert inde til at gå videre, idet bankunionen uden den europæiske indskudsforsikringsordning fortsat kan være sårbar over for fremtidige kriser. For at sætte fornyet skub i forhandlingerne kan Europa-Parlamentet og Rådet som led i de igangværende forhandlinger f.eks. overveje en mere gradvis indførelse af en europæisk indskudsforsikringsordning, som står i rimeligt forhold til de opnåede fremskridt med hensyn til risikoreduktion og håndtering af eftervirkninger, i første omgang en mere begrænset genforsikringsfase og en gradvis overgang til coassurance.

I den første genforsikringsfase kan den europæiske indskudsforsikringsordning kun omfatte likviditetsdækning og ikke dækning af tab.

I tilfælde af en banks misligholdelse vil nationale indskudsgarantiordninger skulle opbruge deres egne midler før en eventuel indgriben inden for rammerne af den europæiske indskudsforsikringsordning. Den europæiske indskudsforsikringsordning vil kun tilvejebringe likviditet til de nationale indskudsgarantiordninger (hvilket i realiteten er et lån, da banksektoren efterfølgende tilbagebetaler det fulde beløb) og vil dække op til 30 % af likviditetsmangelen (2019) det første år, 60 % det andet år (2020) og 90 % i det tredje år (2021)¹⁴. Resten vil blive dækket af nationale indskudsgarantiordninger med de midler, der ikke overføres til den europæiske indskudsforsikringsordning i denne fase, eller via ex post-bidrag fra banker. Ved at lade tab blive dækket på nationalt plan og yde likviditetsstøtte til nationale ordninger, hvis det er nødvendigt, vil denne løsning på den ene side sikre beskyttelse af indskydere fra starten (hvor der er behov for likviditet) og på den anden side tage hensyn til problemer med eftervirkninger og moral hazard.

Den fælles indskudsforsikringsfond (DIF), hvis forvaltning henlægges til den eksisterende Fælles Afviklingsinstans, og som finansieres gennem bidrag fra bankerne, vil blive gradvist opbygget.

En anden idé til overvejelse kunne være, at overgangen til coassurancefasen ved udgangen af genforsikringsfasen ikke vil ske automatisk, men afhænge af opfyldelsen af en række betingelser. For effektivt at afhjælpe problemer med tilbageværende risici og moral hazard kunne coassurancefasens begyndelse og dermed adgangen til dækning af tab under den europæiske indskudsforsikringsordning knyttes til betingelser fastsat i en kommissionsafgørelse, som omfatter en målrettet gennemgang af aktivernes kvalitet (AQR) for at håndtere problemet med misligholdte lån og aktiver på niveau III¹⁵, og herefter løsning af de identificerede problemer (f.eks. reduktioner af aktive porteføljer). En sådan gennemgang af aktivernes kvalitet bør foretages i genforsikringsfasen (dvs. senest i 2022) for at sikre, at tilbageværende risici håndteres i de banksektorer, hvor de blev skabt før påbegyndelsen af coassurancefasen, på grundlag af de opnåede og forventede betydelige fremskridt i håndteringen af eksisterende aktiver. Denne anden fase vil først blive indledt, når disse betingelser er opfyldt. For så vidt angår gennemgangen af aktivernes kvalitet, kan der f.eks. fastsættes en tærskel (f.eks. en vis andel af misligholdte lån og aktiver på niveau III), og tilsynsmyndighederne kunne stille krav til banker, der ikke opfylder tærsklen, om at udarbejde passende strategier på disse områder.

¹⁴ Jf. tabel 1.

¹⁵ Aktiver, der typisk er meget illikvide, og deres værdiansættelse kan ikke foretages ved brug af observerbare foranstaltninger såsom markedspriser eller modeller.

Kommissionens planlagte tiltag og de planlagte tiltag i EU's handlingsplan for behandling af misligholdte lån (jf. afsnit 5) vil lette gennemførelsen af sådanne individuelle strategier.

Når disse betingelser er opfyldt og den anden fase (coassurancefasen) er påbegyndt, vil den europæiske indskudsforsikringsordning ud over fuld likviditetsdækning gradvist dække tab, forudsat at alle betingelserne fortsat opfyldes. For så vidt angår tab, vil de nationale indskudsgarantiordninger og den europæiske indskudsforsikringsordning bidrage parallelt fra første tabte euro i henhold til en nøgle, der udvikler sig gradvist fra et bidrag fra den europæiske indskudsforsikringsordning på 30 % fra det første år i coassurancefasen.

Dette vil effektivt afhjælpe problemer med tilbageværende risici og moral hazard og samtidig sikre fuld dækning af likviditet og tab under den europæiske indskudsforsikringsordning i den endelige fase. Det vil gøre den europæiske indskudsforsikringsordnings overgang til dækning af tab betinget af medlemsstaternes imødegåelse af eftervirkninger, give de pågældende medlemsstater tilstrækkelig tid til at træffe de nødvendige foranstaltninger og sikre, at den europæiske indskudsforsikringsordning i den endelige fase yder den stærkeste beskyttelse af indskyderne og samtidig omfatter foranstaltninger, der sikrer finansiel stabilitet. En fælles EU-fond har en bedre risikoabsorptionsevne og er et bedre redskab til at bryde forbindelsen mellem stater og banker end nogen national ordning. Den centrale forvaltning af fonden vil også sikre en hurtigere og mere effektiv forvaltning af misligholdte lån og håndtere krisesituationer mere effektivt.

Der er ligeledes dukket en række andre aspekter op under forhandlingerne om forslaget om en europæisk indskudsforsikringsordning fra 2015 vedrørende nogle af de valgmuligheder og skønsbeføjelser, der er indeholdt i direktivet om indskudsgarantiordninger, og som også kunne indgå i den europæiske indskudsforsikringsordning (f.eks. den europæiske indskudsforsikringsordnings anvendelsesområde, målniveau, anvendelse af Indskudsforsikringsfondens midler til alternative foranstaltninger). Disse aspekter skal overvejes under hensyntagen til det forhold, at alle deltagere i en fælles indskudsforsikringsordning vil blive berørt af, hvordan disse valgmuligheder og skønsbeføjelser gennemføres. Der skal derfor findes en afbalanceret løsning, der tager hensyn til nationale og regionale særlige forhold og samtidig sikrer ligebehandling af alle deltagende banker, der bidrager til den europæiske indskudsforsikringsordning.

Kommissionen er parat til hurtigst muligt aktivt at drøfte ovennævnte idéer med Europa-Parlamentet og Rådet inden for rammerne af forhandlingerne om Kommissionens forslag.

I forbindelse med overgangen til den europæiske indskudsforsikringsordnings coassurancefase er der behov for yderligere forbedringer af koordineringen mellem nationale indskudsgarantiordninger og en mere sammenhængende gennemførelse af regler. Direktivet om indskudsgarantiordninger¹⁶, der blev vedtaget i 2014, har forbedret de nationale indskudsgarantiordningers funktionsmåde og giver indskyderne en bedre beskyttelse gennem en harmoniseret dækning af indskydere i hele EU og en afkortet frist for udbetalinger. Som anført i Kommissionens meddelelse fra 2015, der ledsager forslaget til en europæisk indskudsforsikringsordning, skal harmoniseringen af nationale indskudsgarantiordninger bevæge sig fremad parallelt med oprettelsen af den europæiske indskudsforsikringsordning

¹⁶https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/financial-supervision-and-risk-management/managing-risks-banks-and-financial-institutions/deposit-guarantee-schemes_en.

for at sikre, at ordningen fungerer korrekt¹⁷. Der er fortsat en række væsentlige forskelle mellem medlemsstaterne i forbindelse med gennemførelsen af direktivet om indskudsgarantiordninger, f.eks. vedrørende betingelserne for at erklære indskud for indisponible, berettigede indskud, finansiering af indskudsgarantiordninger eller anvendelse af indskudsgarantiordningernes midler. Der er behov for en større harmonisering af disse forskelle i bankunionen, da de vil blive finansieret gennem en fælles fond, som alle banker i bankunionen vil bidrage til, men en større harmonisering også være til fordel for det indre marked som helhed.

Udveksling af oplysninger og instrumenter til fremme af koordineringen mellem nationale indskudsgarantiordninger bør også forbedres, da nationale kompetente myndigheder og indskudsgarantiordninger skal koordinere indbyrdes og med Den Fælles Afviklingsinstans – i nogle tilfælde med meget korte frister, hvis den europæiske indskudsforsikringsordning skal fungere efter hensigten. De beføjelser, der tillægges Den Fælles Afviklingsinstans i henhold til forslaget om en europæisk indskudsforsikringsordning, er ikke generelle, omfatter ikke visse aspekter vedrørende indskudsforsikringsvirksomhed, der er relevante for udførelsen af instansens opgaver (f.eks. erklæring om indisponible indskud), og er begrænset til de medlemsstater, der deltager i bankunionen. Direktivet om indskudsgarantiordninger skal tilpasses for at lette grænseoverskridende interventioner gennem disse ordninger, fremme konvergens og forbedre udvekslingen af oplysninger mellem nationale indskudsgarantiordninger, kompetente myndigheder, Den Fælles Afviklingsinstans og Den Europæiske Banktilsynsmyndighed (EBA). Den Europæiske Banktilsynsmyndighed, der har ansvaret for at beskytte banksektorens integritet, effektivitet og velordnede funktion i alle medlemsstaterne, skal have beføjelser til at støtte og fremme disse processer. Det vil forbedre indskudsbeskyttelsen i det indre marked og som følge heraf forbedre den europæiske indskudsforsikringsordnings funktion. Et bedre samarbejde og udveksling af oplysninger mellem de nationale myndigheder og indskudsgarantiordningerne i forskellige medlemsstater gennem Den Europæiske Banktilsynsmyndighed vil også lette samarbejdet med nationale indskudsgarantiordninger og nationale myndigheder i medlemsstater, der ikke deltager i bankunionen, og den europæiske indskudsforsikringsordning samt gøre det nemmere for medlemsstater uden for euroområdet at tiltræde den europæiske indskudsforsikringsordning.

Afhjælpingen af denne mangel vil også tilpasse strukturen i bankunionens tre søjler (tilsyn, afvikling og indskudsgaranti), da alle tre søjler vil omfatte en central EU-institution eller et agentur (Den Europæiske Centralbank, Den Fælles Afviklingsinstans og den europæiske indskudsforsikringsordning) med ansvar for gennemførelsen og et EU-agentur (Den Europæiske Banktilsynsmyndighed), der koordinerer nationale myndigheder, som arbejder på deres respektive områder.

Endelig vil harmoniseringen af en række nationale valgmuligheder og skønsbeføjelser i henhold til direktivet om indskudsgarantiordninger bidrage til yderligere at mindske den finansielle fragmentering og forenkle den europæiske indskudsforsikringsordnings og Den Europæiske Banktilsynsmyndigheds koordinerende rolle.

¹⁷ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0587&from=DA>.

4. Gennemførelse af et sikkerhedsnet for bankunionen

Rådets køreplan fra 2016	Status	Næste skridt
<p>Notere sig, at medlemsstaterne agter at indlede arbejdet i september 2016, hvis og når samtlige deltagende medlemsstater har gennemført direktivet om genopretning og afvikling af banker fuldt ud.</p> <p>Endnu en gang bekræfte nødvendigheden af at have en fælles bagstopper, der er fuldt ud operationel, senest ved udgangen af overgangsperioden for oprettelsen af Den Fælles Afviklingsfond eller tidligere afhængigt af fremskridtene med de risikoreducerende foranstaltninger.</p>	<p>Det tekniske arbejde blev påbegyndt i november 2016.</p>	<p>De politiske forhandlinger bør være afsluttet senest i 2018.</p>

Da den fælles afviklingsmekanisme blev indført, blev medlemsstaterne enige om at udvikle et fælles sikkerhedsnet for Den Fælles Afviklingsfond, som skulle være budgetneutral på mellemlang sigt, da bidragene ville blive tilbagebetalt gennem bidrag fra banksektoren. Det blev også aftalt, at dette sikkerhedsnet skulle være fuldt operationelt senest efter ti år¹⁸.

Selv om den europæiske ramme for tilsyn og afvikling i væsentlig grad har mindsket sandsynligheden for og de potentielle virkninger af bankkrak, kan det ikke helt udelukkes, at der vil være behov for adgang til et fælles finanspolitisk sikkerhedsnet for at styrke Den Fælles Afviklingsfonds finansielle kapacitet til at håndtere bankafviklinger. Hovedformålet med et sådant sikkerhedsnet er at skabe tillid til banksystemet ved at understøtte troværdigheden af foranstaltninger truffet af Den Fælles Afviklingsinstans og sikre, at alle berørte parter har fuld tillid til disse foranstaltninger. Da sikkerhedsnettet kun skal anvendes som en sidste udvej, vil det kun blive aktiveret, hvis Den Fælles Bankafviklingsfonds umiddelbart tilgængelige ressourcer viser sig at være utilstrækkelige til dækning af kapital- eller likviditetsbehov.

Det er ligeledes vigtigt, at der er tilstrækkelig likviditet til rådighed for systemiske banker med afviklingsproblemer til at sikre, at indskyderne samt andre interesserede parter og markedet generelt er tilstrækkelig modstandsdygtige. Uden at det berører tilgængeligheden af likviditet fra centralbankoperationer og i kombination hermed, bør mekanismen være tilstrækkelig solid og have en kapacitet, der er stor nok til at forsikre bankens interessenter og

¹⁸ Erklæring fra Eurogruppen og Rådet (økonomi og finans) om bagstopperen for Den Fælles Afviklingsfond af 18. december 2013.

det generelle marked om, at den kan bidrage til at opfylde potentielle likviditetsbehov i en bank, der er i vanskeligheder.

I oplægget om en økonomisk og monetær union identificeres en række kriterier, som sikkerhedsnettet skal opfylde for at være operationel i tilfælde af en krise: Sikkerhedsnettet bør have en tilstrækkelig størrelse til at opfylde sin opgave, hurtigt kunne aktiveres, hvilket er afgørende i krisetider, og være budgetneutral, da banksektoren i henhold til forordningen om den fælles afviklingsmekanisme skal betale eventuelle udbetalinger fra Den Fælles Bankafviklingsfond tilbage. Der må ikke længere være mulighed for nationale hensyn eller segmentering. Den finansielle og institutionelle opbygning bør sikre en fuldt ud effektiv opfyldelse af sikkerhedsnettets målsætninger. I oplægget om en økonomisk og monetær union blev der peget på en kreditlinje fra den europæiske stabilitetsmekanisme som den mest effektive løsning.

Det er ligeledes vigtigt, at sikkerhedsnettet sikrer alle deltagende medlemsstater i bankunionen lige rettigheder og forpligtelser, uanset om de er medlem af euroområdet eller ej. Dette vil sikre, at bankunionen i princippet og i praksis fortsat er åben for alle medlemsstater, der ønsker at deltage. Derudover skal de eksisterende betingelser for stabilitetsstøtte fra den europæiske stabilitetsmekanisme tilpasses sikkerhedsnetordningen, da bankerne allerede har incitamenter til at udvise forsigtighed og gennemføre reformer, når det er nødvendigt, i form af redskaber som det fælles regelsæt, det fælles tilsyn og den fælles afvikling.

Arbejdet med det fælles sikkerhedsnet er påbegyndt, og det anføres i Rådets køreplan fra 2016, at sikkerhedsnettet kan blive operationelt inden udgangen af overgangsperioden, hvis der sker fremskridt med de risikoreducerende foranstaltninger.

Kommissionen vil fortsat insistere på, at sikkerhedsnettet skal være operativt så hurtigt som muligt. På denne baggrund støtter Kommissionen det igangværende arbejde i taskforcen om en koordineret indsats vedrørende en kreditlinje fra den europæiske stabilitetsmekanisme, et arbejde, der bør videreføres og prioriteres højt. Dette arbejde skal afstemmes efter Kommissionens kommende pakke af forslag om en dybere økonomisk og monetær union, der vil indeholde et forslag om at omdanne den europæiske stabilitetsmekanisme til en europæisk valutafond inden for rammerne af EU-retten. I denne forbindelse vil det også være vigtigt at sikre en effektiv beslutningsproces, som vil muliggøre en hurtig anvendelse af sikkerhedsnettet som en sidste udvej i situationer, hvor dette kan blive nødvendigt.

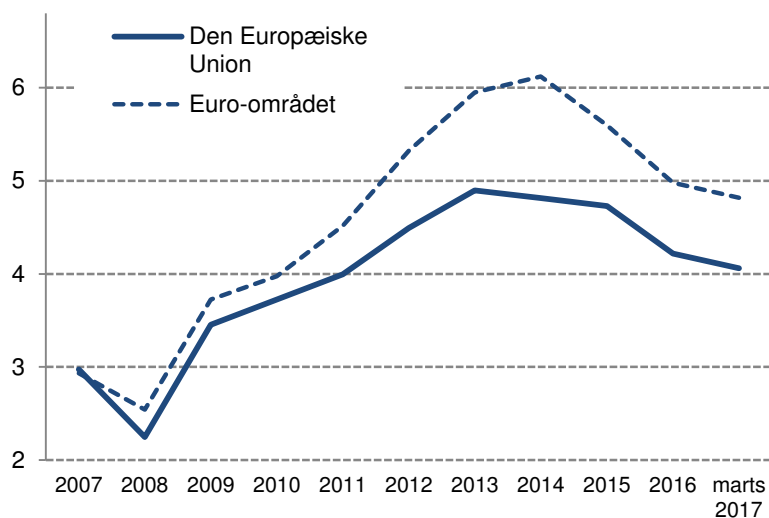
5. Yderligere nye foranstaltninger: Foranstaltninger til håndtering af misligholdte lån

Rådets køreplan fra 2016	Status	Næste skridt
Fremsætte et lovgivningsforslag om minimumsharmonisering inden for insolvenslovgivning som led i kapitalmarkedsunionen, som også kan støtte bestræbelserne på at reducere omfanget af misligholdte lån.	Lovgivningsforslag om en ny tilgang til virksomheders insolvens er under forhandling ¹⁹ .	Aftale mellem medlovgiverne om lovgivningsforslaget inden udgangen af 2018.
		Gennemførelse af Rådets handlingsplan fra 2017 om misligholdte lån.

Ud over de planlagte foranstaltninger i Rådets køreplan for fuldførelse af bankunionen fra 2016 er der blevet planlagt en række vigtige yderligere tiltag i løbet af det seneste år, som yderligere vil reducere risiciene i bankunionen. Efter vedtagelsen af Kommissionens meddelelse fra 2015 og Rådets køreplan fra 2016 står det stadig mere klart, at de risikoreducerende foranstaltninger bør rettes mod misligholdte lån. Misligholdte lån tynger de berørte bankers rentabilitet og levedygtighed og hæmmer derved deres evne til at yde lån og kan i sidste ende hæmme den økonomiske vækst. Det er et godt tegn, at mængden af misligholdte lån er faldende. Selv i de mest berørte medlemsstater er omfanget af misligholdte lån blevet væsentligt reduceret. Denne udvikling bør fremskyndes, og ophobningen af nye misligholdte lån skal forhindres.

Bruttoværdi af misligholdte gældsinstrumenter

(i % af bruttoværdi af gældsinstrumenter i alt, ultimoværdier)



Kilde: Den Europæiske Centralbank

¹⁹ http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/image/document/2016-48/proposal_40046.pdf.

Selv om medlemsstaterne og bankerne selv har hovedansvaret for håndteringen af misligholdte lån, er det berettiget at integrere den nationale og EU's indsats for at reducere beholdningerne af misligholdte lån og undgå, at nye misligholdte lån hober sig op på bankernes balancer fremover. Dette arbejde kan med fordel bygge videre på den betydelige fokuserede indsats, der gennem flere år har været på afviklingen af misligholdte lån. Siden den finansielle krise brød ud, har Kommissionen gennem statsstøttekontrol tilskyndet bankerne til at styre og reducere deres værdiforringede aktiver gennem markedsmekanismer i stedet for at vælte byrderne over på skatteyderne. I forbindelse med nødlidende banker, hvis overlevelse var truet af disse værdiforringede aktiver, har Kommissionen hjulpet medlemsstaterne med at indføre ad hoc-foranstaltninger og systemiske foranstaltninger med det formål at mindske bankernes beholdninger af misligholdte lån (undertiden som led i et finansielt støtteprogram) gennem løsninger, der er forenelige med statsstøttereglerne²⁰. Nødvendigheden af at træffe målrettede foranstaltninger til håndtering af misligholdte lån er også blevet understreget i henstillingerne fra det europæiske semester til de relevante medlemsstater²¹. Banktilsynsmyndighederne har spillet en afgørende rolle i at forbedre rapporteringen om og tilsynet med misligholdte lån i Europa. Indsatsen på dette område skal være baseret på en omfattende tilgang, der kombinerer et mix af supplerende politiske foranstaltninger på nationalt plan og, hvor det er relevant, på EU-plan på fire områder: i) tilsyn, ii) reform af rammerne for omstrukturering, insolvens og inddrivelse af gæld, iii) udvikling af sekundære markeder for nødlidende aktiver og iv) fremme af omstrukturering af banksystemet. Det er meget vigtigt at afhjælpe de tilbageværende risici i den europæiske banksektor, og Kommissionen er fast besluttet på at træffe de nødvendige foranstaltninger inden for rammerne af sit mandat for at fremme denne proces.

I forbindelse med arbejdet med kapitalmarkedsunionen fremlagde Kommissionen i november 2016 et lovgivningsforslag om virksomheders insolvens, rekonstruktion og muligheden for en ny chance²² som en vigtig foranstaltning til håndtering af misligholdte lån. De vigtigste elementer i forslaget, især adgangen til rekonstruktionsprocedurer, der giver levedygtige virksomheder i finansielle vanskeligheder mulighed for at undgå insolvens, samt foranstaltninger, der skal sikre mere effektive rekonstruktions- og insolvensprocedurer, vil bidrage til at mindske beholdningerne af misligholdte lån og forhindre, at de hober sig op fremover. Europa-Parlamentet og Rådet opfordres til at gøre hurtige fremskridt på dette område. Det er nødvendigt og bør være en prioritet. Rådets handlingsplan for behandling af

²⁰ Disse foranstaltninger omfattede overførsel af misligholdte lån til porteføljeadministrationsselskaber (f.eks. i Irland, Spanien og Slovenien). De var forbundet med støtte til rekapitalisering af banker. I alle disse tilfælde godkendte Kommissionen statsstøtten i henhold til EU's statsstøtteregler, hvilket er betinget af en gennemgribende omstrukturering og en passende byrdefordeling. For de banker, hvis rentabilitet ikke kunne genoprettes, omfattede andre foranstaltninger godkendt i henhold til statsstøttereglerne specifikke bankforanstaltninger såsom planer for velordnet afvikling godkendt af Kommissionen i henhold til statsstøttereglerne, hvilket reducerede beholdningerne af misligholdte lån i banksektoren. Endelig har Kommissionen for nylig også støttet indførelsen af ordninger uden statsstøtte, f.eks. ordninger, der letter securitiseringen af misligholdte lån.

²¹ Se senest Kommissionens meddelelse – Det europæiske semester 2017: Landespecifikke henstillinger (COM(2017) 500 final af 22. maj 2017).

²² Forslag til direktiv af 22. november 2016 om rammer for forebyggende rekonstruktion, muligheden for en ny chance og foranstaltninger med henblik på mere effektive procedurer for rekonstruktion, insolvensbehandling og gældssanering og om ændring af direktiv 2012/30/EU (COM(2016) 723 final).

misligholdte lån udstedt fra juli 2017²³ går ud over tilsagnene om risikoreduktion afgivet i Rådets køreplan fra 2016 og omfatter specifikke foranstaltninger, som forskellige aktører skal træffe for at reducere risikoen for den finansielle stabilitet som følge af misligholdte lån, både ved at håndtere de nedarvede misligholdte lån og mindske risikoen for ophobning af misligholdte lån i fremtiden. Kommissionen glæder sig over denne samlede tilgang, som er i overensstemmelse med de opfordringer, som Kommissionen længe har fremsat vedrørende håndtering af misligholdte lån, og den vil hurtigt træffe de nødvendige foranstaltninger inden for rammerne af sin kompetence.

De foranstaltninger, der er fastsat i handlingsplanen, er et vigtigt skridt fremad på området for risikoreduktion ud over de skridt, der er aftalt i Rådets køreplan fra 2016. Fremskridt på dette område vil understøtte fuldførelsen af bankunionen ved at fjerne tilbageværende risici i den europæiske banksektor og vil gøre europæiske banker mere stabile og konkurrencedygtige. Kommissionen vil derfor gennemføre disse foranstaltninger hurtigt.

Som et første skridt er Kommissionen i færd med at afklare fortolkningen af de relevante artikler i kapitalkravsdirektivet (CRD) og forordningen om den fælles tilsynsmekanisme i rapporten om den fælles tilsynsmekanisme, der ledsager nærværende meddelelse. Kommissionen bekræfter, at de tilsynsbeføjelser, der er fastlagt heri, giver de kompetente myndigheder mulighed for at påvirke en banks nedskrivningspolitik for misligholdte lån inden for rammerne af de gældende regnskabsregler og for at foretage nødvendige specifikke tilpasninger i tilsynsøjemed.

I foråret 2018 vil Kommissionen vedtage en omfattende pakke af foranstaltninger til håndtering af misligholdte lån og den første rapport om handlingsplanens gennemførelse. Denne pakke vil bestå af følgende foranstaltninger:

- En plan for oprettelse af nationale porteføljeadministrationsselskaber i henhold til de eksisterende regler for bankvirksomhed og statsstøtte på grundlag af bedste praksis fra tidligere erfaringer i medlemsstaterne.
- Foranstaltninger til videreudvikling af sekundære markeder for misligholdte lån, navnlig med det formål at fjerne unødige hindringer for låneafbetaling af tredjemand og overførslen af lån efter den igangværende konsekvensanalyse.
- Foranstaltninger til forbedring af beskyttelsen af sikrede kreditorer ved at give dem mere effektive metoder til inddrivelse af værdier fra sikrede lån. Arbejdet på dette område vil afhænge af konsekvensanalysen og vil fortsat være i overensstemmelse med og supplere Kommissionens forslag fra november 2016 til direktiv om bl.a. rammer for forebyggende rekonstruktion, og det vil ikke kræve harmonisering af eksisterende insolvensregler.
- Da forvaltningen af misligholdte lån ville blive styrket, hvis der blev indført mere effektive og forudsigelige låneinddrivelses- og insolvensregler, er Kommissionen endvidere i gang med en benchmarking af låneinddrivelsesordninger for at danne sig et pålideligt billede af forsinkelser og inddrivelse af værdier, som bankerne står over for i tilfælde af låntagernes misligholdelse, og opfordrer medlemsstaterne og

²³ Handlingsplan for behandling af misligholdte lån i Europa: <http://www.consilium.europa.eu/da/press/press-releases/2017/07/11-conclusions-non-performing-loans/>.

tilsynsmyndighederne til at indgå i et tæt samarbejde om udvikling af en solid og væsentlig benchmarkingmetode. I denne forbindelse pålægger Kommissionens forslag til direktiv om virksomheders insolvens, rekonstruktion og muligheden for en ny chance medlemsstaterne forpligtelser til at indsamle sammenlignelige data om insolvens- og rekonstruktionsbehandling og underrette Kommissionen herom, hvilket vil være afgørende for at påvise effektiviteten af de lovgivningsmæssige rammer i medlemsstaterne om insolvente skyldnere.

- En rapport, om nødvendigt ledsaget af de nødvendige lovgivningsforslag om ændring af kapitalkravsforordningen med henblik på en eventuel indførelse af minimumsniveauer for hensættelser, som bankerne skal foretage for fremtidige misligholdte lån i forbindelse med nyudstedte lån, som krævet i Rådets handlingsplan. Sådanne lovpligtige (såkaldte søjle 1) tilsynsmæssige sikkerhedsnet vil forhindre opbygning af og potentielt for lave hensættelser for fremtidige beholdninger af misligholdte lån i medlemsstater og banker via tidsbestemte tilsynsmæssige fradrag i kapitalgrundlaget. I denne forbindelse vil Kommissionen også overveje at indføre en fælles definition af misligholdte eksponeringer i overensstemmelse med den, der allerede anvendes med henblik på tilsynsindberetning²⁴, for at skabe et solidt retsgrundlag for og sikre konsistens i den tilsynsmæssige behandling af sådanne eksponeringer.
- En vej fremad for at fremme gennemsigtighed med hensyn til misligholdte lån i Europa ved at forbedre tilgængeligheden og sammenligneligheden af data om misligholdte lån og ved potentielt at støtte markedsdeltagernes udvikling af informationsplatforme eller kreditregistre vedrørende misligholdte lån.

6. Yderligere ny foranstaltning: En gunstig ramme til udvikling af værdipapirer med sikkerhed i statsobligationer ("sovereign bond-backed securities")

Rådets køreplan fra 2016	Status	Næste skridt
–	–	I lyset af det arbejde, der er udført i Det Europæiske Udvalg for Systemiske Risici, kunne Kommissionen beslutte at indføre en gunstig ramme for værdipapirer med sikkerhed i statsobligationer.

Målet om at reducere risici for den finansielle stabilitet ved at fremme diversificeringen af bankernes porteføljer af statsobligationer og yderligere svække forbindelsen mellem banker og stater er af stor betydning for fuldførelsen af bankunionen. Med hensyn til den lovgivningsmæssige behandling af statsengagementer vil Kommissionen vende tilbage til dette spørgsmål på et senere tidspunkt som nævnt i Rådets køreplan fra 2016, hvor Rådet anførte at være indforstået med at afvente resultaterne af mødet i Baselkomitéen, og oplægget om en dybere økonomisk og monetær union.

²⁴ Jf. Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) nr. 680/2014.

For at skabe konkrete fremskridt på dette område kunne værdipapirer med sikkerhed i statsobligationer som et første skridt bidrage til fuldførelsen af bankunionen og fremme af kapitalmarkedsunionen. Gennem pooling og eventuelt trancheinddeling af statsobligationer fra forskellige medlemsstater kunne værdipapirer med sikkerhed i statsobligationer fremme en yderligere diversificering af porteføljerne i banksektoren og samtidig blive en ny kilde til sikkerhedsstillelse af høj kvalitet, der er særlig egnet til brug ved grænseoverskridende finansielle transaktioner. Dette nye instrument kunne endvidere forhindre en skadelig flugt fra bestemte statsobligationer, der er til hinder for en økonomisk effektiv tildeling af midler. Det kunne også gøre obligationer udstedt på andre små og mindre likvide markeder mere attraktive for internationale investorer. Dette ville fremme den private sektors risikodeling og risikoreduktion og en mere effektiv fordeling af risici mellem finansielle aktører.

Kommissionen følger nøje og bidrager til det igangværende arbejde vedrørende værdipapirer med sikkerhed i statsobligationer i Det Europæiske Udvalg for Systemiske Risici (ESRB). På grundlag af resultatet af dette arbejde i december 2017 og høringer med relevante interessenter vil Kommissionen overveje at fremsætte et lovforslag om en gunstig ramme for udviklingen af værdipapirer med sikkerhed i statsobligationer i begyndelsen af 2018.

7. Fortsat at sikre tilsyn af høj kvalitet

Den fælles tilsynsmekanisme er nu fuldt ud gennemført og operationel, og den giver klare fordele i form af lige konkurrencevilkår og den tillid, som det integrerede tilsyn med kreditinstitutterne medfører. Det understreges i Kommissionens rapport til Europa-Parlamentet og Rådet, der blev vedtaget samme dag som nærværende meddelelse, at Den Europæiske Centralbank nu varetager sin tilsynsfunktion fuldt ud og har skabt sig et godt omdømme som en effektiv og streng tilsynsmyndighed, siden den overtog tilsynsopgaverne i november 2014. Dette er et bemærkelsesværdigt resultat, navnlig i en kontekst, hvor tidsfristerne var ekstremt udfordrende, og de underliggende tilsynsmæssige realiteter i de 19 deltagende medlemsstater var meget forskelligartede.

Bankunionens funktion kan blive undermineret, hvis der opstår smuthuller i tilsynet. Den nylige strukturelle markedsudvikling viser en tendens til, at bankkoncerner har stadig mere komplekse strukturer og opererer gennem enheder, som undslipper banktilsyn, selv om de i vid udstrækning udøver de samme aktiviteter som banker. Store investeringsselskaber udøver navnlig investeringsbankvirksomhed svarende til den, der udøves af kreditinstitutter, som skaber problemer med finansiell stabilitet. Som bebudet i september 2017²⁵ vil der være fokus på disse problemstillinger i Kommissionens kommende lovgivningsmæssige forslag om revision af tilsynet med investeringsfirmaer.

8. Det videre forløb

²⁵ Jf. Kommissionens meddelelse om et stærkere integreret tilsyn for at styrke kapitalmarkedsunionen og den finansielle integration i et miljø under forandring af 20. september 2017 (COM(2017) 542 final).

Under hensyntagen til de fremskridt, der er gjort indtil nu, og de resterende skridt, der skal tages for at fuldføre bankunionen – både foranstaltninger til risikoreduktion og risikodeling – kan vejen hen imod den aftalte fuldførelse af bankunionen præsenteres som følger:

2017

- Aftale mellem Europa-Parlamentet og Rådet om de første elementer i bankpakken fra november 2016 (international regnskabsstandard N.9 – IFRS9, kreditorrækkefølge og stor eksponering for gæld i udenlandsk valuta) og betydelige fremskridt med resten af pakken.
- Kommissionens afklaring af eksisterende tilsynsbeføjelser til afhjælpning af risici forbundet med misligholdte lån i rapporten om den fælles tilsynsmekanisme.
- Kommissionens lovgivningsmæssige forslag vedrørende kontrol af investeringsselskaber.

2018

- Vedtagelse af Europa-Parlamentets holdning og enighed i Rådet om en generel tilgang (fjerde kvartal 2017/første kvartal 2018) og Europa-Parlamentets og Rådets vedtagelse (andet kvartal 2018) af forslaget om bankpakken fra november 2016.
- Vedtagelse af Europa-Parlamentets holdning og enighed i Rådet om en generel tilgang (andet kvartal 2018) og Europa-Parlamentets og Rådets vedtagelse (fjerde kvartal 2018) af forslaget til en europæisk indskudsforsikringsordning.
- Aftale om et fælles sikkerhedsnet (2018).
- Kommissionens forslag om foranstaltninger vedrørende spørgsmål i tilknytning til misligholdte lån (forår 2018 – skal vedtages af medlovgiverne senest i begyndelsen af 2019).
- En gunstig ramme til udvikling af værdipapirer med sikkerhed i statsobligationer (i starten af 2018).

Forår 2019

Alle planlagte foranstaltninger til risikoreduktion og risikodeling skal være på plads, og gennemførelsesfasen skal indledes.

9. Konklusioner

Trods de betydelige fremskridt, der er gjort siden den finansielle krise, er bankunionen stadig ikke fuldført og spiller derfor ikke fuldt ud sin rolle som en mekanisme for chokabsorption gennem private kanaler i en stærk økonomisk og monetær union. Alle problemstillingerne er velkendte og er allerede blevet drøftet gennem længere tid. Tiden er inde til at træffe ambitiøse, men realistiske foranstaltninger, og reparere taget, mens solen stadig skinner, og mens den europæiske økonomi oplever et vedvarende opsving. Alle medlemsstaterne bliver tabere, hvis det nuværende momentum ikke udnyttes. For at styrke chokabsorptionen gennem private kanaler i Den Økonomiske og Monetære Union er EU nødt til at finde en optimal

balance, der skaber resultater både med hensyn til risikoreduktion og risikodeling. Da slutningen af valgperioden nærmer sig, skal der træffes klare politiske beslutninger i de kommende måneder for at sikre enighed om alle de udestående centrale elementer inden udgangen af 2018. Kommissionen opfordrer derfor Europa-Parlamentet og alle medlemsstaterne til at nå til politisk enighed i de kommende måneder om et fornyet tilsagn om at fuldføre bankunionen inden udgangen af 2019. Kommissionen er parat til aktivt at bidrage til og lette disse drøftelser.