
FOLKETINGET



Europaudvalget og Erhvervsudvalget

EU-konsulenten

EU-note

Til: Udvalgets medlemmer og stedfortrædere

Dato: 22. april 2013

EU's bankunion

Sammenfatning

Rådet og Europa-Parlamentet er nu ved at være enige om første fase i EU's planlagte bankunion – **et fælles europæisk banktilsyn** under ECB. EU-landenes økonomi- og finansministre måtte på det uformelle økofin-rådsmøde i Dublin den 12. april (af hensyn til Tyskland) erklære, at man vil arbejde konstruktivt for traktatændringer i den forbindelse. Kommissionen forventes i juni at fremlægge forslag til en fælles europæisk **genopretnings- og afviklingsmekanisme**, som udgør næste fase i bankunionen. Også en sådan fælles europæisk afviklingsmekanisme mener Tyskland dog vil kræve ændringer af EU's traktatgrundlag. Endelig ser det ud til, at der er lange udsigter til en egentlig fælles europæisk **indskudsgarantiordning**.

Bankunionen

I. Baggrund

Europa-Kommissionen foreslog i maj 2012 at etablere en europæisk bankunion for at genoprette tilliden til euroen og den finansielle sektor i EU.

Ifølge Kommissionen er der behov en bankunion for at afværge nogle af de særlige risici, der er forbundet med at være integreret så tæt økonomisk og

finansielt, som det er tilfældet for landene i eurozonen. Kommissionen vurderer, at det indtil nu har kostet skatteyderne i EU over 4,5 billioner euro at redde nødlidende banker.

Forslaget om etableringen af en bankunion blev bakket op af eurolandene på et topmøde den 29. juni 2012, hvor man blev enige om at indføre en form for fælles tilsynsmekanisme for den europæiske banksektor. På Det Europæiske Råds møde anmodede de 27 EU-landes stats- og regeringschefer efterfølgende Kommissionen om snarest at fremlægge et forslag om fælles tilsynsmekanisme, ligesom man bad formanden for Det Europæiske Råd om at udarbejde en rapport om oprettelsen af en bankunion samt på lidt længere sigt en finanspolitisk union og økonomisk union mellem eurolandene.

Kommissionen fremlagde allerede den 12. september 2012 et forslag til en køreplan for oprettelsen af bankunionen¹ bestående af tre komponenter. For det første foreslås det, at EU-landene overfører tilsynet med banker på europæisk niveau til en fælles **tilsynsmyndighed** under Den Europæiske Centralbank (ECB). Derudover skal der efterfølgende oprettes en fælles europæisk **bankafviklingsmekanisme** samt en fælles europæisk **indskudsgarantiordning**.

Selve udmøntningen af Kommissionens køreplan skal dog først vedtages af Rådet og Europa-Parlamentet gennem europæisk lovgivning, hvilket planlægges at ske over flere etaper i løbet af 2013-2014.

Status for dette lovgivningsarbejde vil blive gennemgået i det følgende.

II. Fælles europæisk banktilsyn

Allerede i september 2012 fremlagde Kommissionen forslag til EU-lovgivning, om oprettelsen af det fælles banktilsyn under ECB² som første skridt i etableringen af bankunionen. Dette skete i form af to forslag til forordning om henholdsvis etablering af et fælles banktilsyn under ECB og ændring af forordning 1093/2010 om den europæiske banktilsynsmyndighed EBA – Kom(2012)511 og Kom(2012)512 af 12. september 2012.

Ifølge Kommissionens forslag om banktilsynet skal ECB i fremtiden have ansvar for at føre tilsyn med alle kreditinstitutter i eurozonen samt kreditinstitutter i de ikke-eurolande, som frivilligt beslutter at deltage i tilsynet.

¹ Kom(2012)510

² Kommissionen fremsatte to forslag til forordning om henholdsvis etablering af et fælles banktilsyn under ECB og ændring af forordning 1093/2010 om den europæiske banktilsynsmyndighed EBA – Kom(2012)511 og Kom(2012)512 af 12. september 2012..

ECB får ansvar for at føre tilsyn med omkring 6000 banker. ECB vil føre direkte tilsyn med alle banker, hvis aktiver udgør mere end 30 mia. euro eller mere end 20 pct. af hjemlandets BNP, mens mindre kreditinstitutter som udgangspunkt overvåges af de nationale tilsyn. ECB kan dog til enhver tid beslutte at overvåge disse mindre banker.

Kommissionen foreslår mere konkret, at der overdrages en række væsentlige tilsynsbeføjelser til ECB, så den kan foretage alle nødvendige undersøgelser, herunder kontrol på stedet, godkendelse og fratagelse af kreditinstitutters licenser, afsættelse af kreditinstitutters bestyrelsesmedlemmer, tilsyn med kapitalkrav og likviditet samt muligheden for at pålægge bøder og tvangsbøder ved brud på disse krav.

Ifølge Kommissionens forslag skal ECB udføre sine opgaver i samarbejde med de nationale tilsyn, men det er ECB, som får det endelige ansvar og instruktionsbeføjelser over for de nationale tilsyn.

Kommissionens forslag til forordning om en revision af EBA's beføjelser begrænser sig til en justering af beføjelserne for at tage hensyn til overdragelsen af tilsynsbeføjelser til ECB. Det drejer sig bl.a. om procedurer for bindende mægling, krisestyring samt EBA's afstemningsregler. Det sker gennem en revision af forordning 1093/2010 om den europæiske banktilsynsmyndighed EBA, som således er nært knyttet til forslaget om oprettelsen af tilsynet.

Aftale på plads

Kommissionens forslag ventes formelt vedtaget af Rådet og Europa-Parlamentet inden sommerferien³.

Der blev således indgået foreløbig en politisk aftale den 19. marts mellem det irske formandskab og Europa-Parlamentet om de to forslag, som siden januar 2013 været genstand for intense dialogforhandlinger - selvom Europa-Parlamentet formelt set kun er høringsberettiget i forhold til forslaget om det "fælles banktilsyn", mens forslaget om justering af EBA's beføjelser vedtages efter den "almindelige lovgivningsprocedure".

Aftalen indebærer bl.a., at Europa-Parlamentet får en stærkere rolle i forhold til at føre parlamentarisk kontrol med banktilsynet – herunder i forbindelse med udpegningen af formand og næstformand for tilsynsrådet, som er det organ i ECB, der skal stå for udførelsen af ECB's tilsynsopgaver.

³ Begge forslag forventes vedtaget af Europa-Parlamentet på dets session den 22. maj 2013.

Det er aftalt, at det fælles banktilsyn skal være på plads senest et år efter forordningens ikrafttræden.

Alle ikke-eurolande kan tilslutte sig det fælles banktilsyn i ECB og være repræsenteret i tilsynsrådet, hvis man har indgået en aftale om "tæt samarbejde" med ECB.

Storbritannien, Tjekkiet og Sverige har indtil videre meddelt, at man ikke ønsker at deltage i tilsynet⁴, mens Danmark endnu ikke har taget stilling til deltagelse. Det vil, ifølge statsminister Helle Thorning-Schmidt, først ske, når vi har klarhed over hele bankunionspakken og kan se, om det er i Danmarks interesse at være med.

Ifølge the Wall Street Journal den 12. april har den tyske regering desuden meddelt, at man endnu ikke er tilfredse med kompromiset mellem det irske formandskab og Europa-Parlamentet. Der er navnlig brug for tre ting:

- 1) Traktatændring så der er en bedre adskillelse mellem ECB's tilsynsopgaver og de monetære opgaver
- 2) Nationale parlamenter skal have ret til at stille spørgsmål og få svar fra Tilsynet
- 3) Medlemsstaterne og Europa-Parlamentet skal have mulighed for at bede ECB om at afskedige tilsynets næstformand, ligesom det allerede kan ske med formanden.

De 27 EU-landes økonomi- og finansministre vedtog på denne baggrund en erklæring på det uformelle økofinrådsmøde i Dublin den 12. april, hvori de på vegne af medlemsstaterne erklærede, at de er klar til at arbejde konstruktivt på forslag til traktatændring i overensstemmelse med artikel 48 i TEUF.

III. Fælles europæisk bankafvikling

Ifølge Kommissionens køreplan er næste skridt i EU's bankunion oprettelsen af et fælleseuropæisk system for **afvikling af nødlidende banker**, som skal sikre, at beslutninger om afviklingen af bankerne kan træffes hurtigt, upartisk og i alles fælles interesse.

EU-landenes stats- og regeringschefer opfordrede på Det Europæiske Råds møde i december 2012 Kommissionen til at fremlægge et nyt lovforslag i løbet af 2013 til etableringen af en fælles europæisk afviklingsmekanisme for de lande, som deltager i tilsynsmekanismen. Ifølge Kommissionen skal det nye

⁴ Den svenske Rigsdag finder, at forslaget er i strid med nærhedsprincippet og vedtog derfor den 8. november 2012 en begrundet udtalelse til forslaget, som er sendt til Kommissionen.

system for afvikling af banker bl.a. bestå af en central europæisk afviklingsmyndighed samt en fælles europæisk afviklingsfond⁵.

Afviklingsmekanismen bør ifølge Stats- og regeringscheferne finansieres af den finansielle sektor selv. Dog skal der etableres en passende og effektiv "bagstopperordning" i form af offentlige midler. For at beskytte skatteyderne skal bagstopperen være finanspolitisk neutral på mellemlang sigt ved, at man kan hente pengene ind igen ved hjælp af efterfølgende afgifter på den finansielle sektor.

Kommissionen forventer at fremlægge forslaget i løbet af juni 2013.

Ifølge Financial Times annoncerede Tysklands finansminister, Wolfgang Schäuble, dog for nyligt under det uformelle økofinrådsmøde i Dublin den 12.-13. april, at Tyskland ikke kan gå med til oprettelsen af en fælles europæisk afviklingsmekanisme uden ændringer af EU's traktatgrundlag.

EU er dog allerede i gang med at fastsætte en tilnærmelse af de nationale regler om genopretning og afvikling af banker. Kommissionen fremsatte således allerede den 6. juni 2012 et direktivforslag, som sigter på at skabe fælles rammer i EU for tidlig indgriben, forebyggelse og afvikling af banker.⁶ Forslaget indeholder bl.a. muligheden for nedskrivning af tilgodehavender for bankernes aktionærer og kreditorer for at finansiere en ordnet afvikling (såkaldt "bail-in") og dermed reducere risikoen for, at de offentlige finanser påføres omkostninger ved kriser i den finansielle sektor.

Forslaget forventes behandlet i Europa-Parlamentets Udvalg for Økonomiske og Monetære anliggender i april 2013 og på plenarmøde i september. Kommissionen har opfordret Rådet til snarest at nå til enighed om forslaget.

Danmark har sammen med Tyskland, Finland og Holland fremsat et fælles forslag om at fremrykke implementeringsdatoen for bail-in, hvorved dette redskab kan træde i kraft samtidig med direktivets øvrige bestemmelser i 2015 og ikke først i 2018.

Det Europæiske Råd opfordrede den 13.-14. december 2012 Rådet og Parlamentet til at vedtage forslaget senest inden juni 2013.

IV. Fælles europæisk indskydergarantiordning

Endelig ønsker Kommissionen på lang sigt også, at EU opretter en egentlig fælles europæisk indskudsgarantiordning, som kan erstatte EU-landenes nationale indskydergarantiordninger. Dette vil ifølge Kommissionen være den

⁵ Michel Barnier i tale i Dublin den 11. april 2013 på Eurofi High Level Seminar.

⁶ Forslag til DIREKTIV om et regelsæt for genopretning og afvikling af kreditinstitutter og investeringsselskaber - Kom(2012)280 af 6. juni 2012.

mest omkostningseffektive løsning, som vil kunne spare administrationsomkostninger i størrelsesordenen 40 mio. euro.

Hvornår et sådant forslag vil blive fremsat vides ikke, men ifølge Kommissionen vil den foretage en nærmere undersøgelse af mulighederne herfor i løbet af 2014⁷. Spørgsmålet er dog, hvor stor opbakning et sådant forslag har i de enkelte EU-lande. Forslaget nævnes således overhovedet ikke i Van Rompuy's rapport fra december 2012, som ellers skuer helt frem til tiden efter 2014.

Inden et sådant forslag fremsættes, skal EU dog først vedtage det forslag om indskudsgarantiordninger, som Kommissionen fremsatte den 12. juli 2010. Forslaget sigter bl.a. på at gøre det obligatorisk for pengeinstitutter at være tilsluttet en indskudsgarantiordning. Med forslaget fastholdes dækningsniveauet på 100.000 euro, som blev vedtaget i marts 2009 under finanskrisen. EU-landene blev her pålagt at øge dækningsniveauet fra 20.000 euro til 100.000 euro inden udgangen af 2010 for ifølge Kommissionen at sikre indskydernes tillid til den finansielle sektor.

Derudover vil kontohaverne få refunderet deres penge hurtigere, så de allerede har krav på at dem udbetalt i løbet af syv dage.

Forslaget er stadig under førstebehandling i både Rådet og Europa-Parlamentet, men synes dog at være gået i stå. Europa-Parlamentet vedtog således i februar 2012 næsten 150 ændringsforslag og både den tyske Forbundsday, Forbundsrådet, Sveriges Rigsdag og Folketinget har vedtaget begrundede udtalelser om forslaget for at være i strid med nærhedsprincippet. Det Europæiske Råd opfordrede således den 13.-14. december 2012 Rådet og Europa-Parlamentet til at forsøge at nå til enighed om de nye regler senest inden juni 2013.

Med venlig hilsen

Morten Knudsen
(3695)

⁷ Se Kommissionens rapport om indskudsgarantiordninger fra juli 2010 – Kom(2010) 369, som blev fremlagt samtidig med forslaget til direktiv om ændring af reglerne om indskudsgarantiordninger – Kom(2010)368.