
FOLKETINGET



Europaudvalget og Erhvervsudvalget

EU-konsulenten

EU-note

Til: Udvalgenes medlemmer og stedfortrædere
Dato: 13. september 2013

Fælles europæisk afvikling af nødlidende banker i EU

Sammenfatning

Kommissionen fremlagde den 10. juli et forslag om oprettelsen af et fælles europæisk system for afvikling af nødlidende banker, som udgør anden fase i udviklingen af en europæisk bankunion efter, at det fælles europæiske banktilsyn faldt på plads i juni.

Det nye system skal bl.a. bestå af en central europæisk afviklingsmyndighed og en fælles europæisk afviklingsfond finansieret af den finansielle sektor selv. De vigtigste aktører i det nye fælles europæiske bankafviklingssystem bliver – "Kommissionen" - som træffer beslutningerne om afvikling, en ny "fælles europæisk afviklingsmyndighed" - som skal stå for forberedelsen af bankafviklingerne og de "nationale afviklingsmyndigheder" - som skal stå for udførelsen af selve afviklingsplanerne.

Europa-Kommissionen fremlagde den 10. juli 2013 et forslag til forordning om etableringen af et fælles europæisk system for afvikling af nødlidende banker i de 18 eurolande samt i de ikke-eurolande, som ønsker at komme med i den nye europæiske bankunion¹. Ifølge Kommissionen skal det nye system bl.a.

¹ Kom(2013)520 af 10. juli 2013 forslag til forordning om ensartede regler for afvikling af kreditinstitutter inden for rammerne af en fælles afviklingsmekanisme og en fælles bankafviklingsfond..

bestå af en central europæisk afviklingsmyndighed og en fælles europæisk afviklingsfond, som finansieres af den finansielle sektor selv².

Kommissionens forslag om fælles europæisk bankafvikling er led i planen om at oprette en europæisk bankunion som foreslået af Kommissionen i september 2012. Ifølge Kommissionens plan består bankunionen udover den fælles europæisk bankafviklingsmekanisme også af et fælles europæisk banktilsyn under Den Europæiske Centralbank³ samt af en fælles europæisk indskuds-garantiordning. Det er dog usikkert, hvad der sker med sidstnævnte.

I Rådet er det planen at blive enige om en fælles holdning til forslaget om bankafvikling inden årets udgang, så det kan blive endeligt vedtaget af Rådet og Europa-Parlamentet inden europaparlamentsvalget i maj 2014. Kommissionens håb er, at afviklingsmekanismen vil kunne påbegynde sit arbejde fra 1. januar 2015.

Forslaget om bankafvikling er et af de EU-lovgivningsforslag, som Folketingets Europaudvalg har udvalgt fra Kommissionens arbejdsprogram for 2013 med henblik på at undersøge om de overholder nærhedsprincippet⁴.

Forslaget er udvalgt til nærhedskontrol som følge af, at det er et politisk væsentligt forslag på et område med delt kompetence mellem EU og medlems-staterne⁵. Folketinget har i alt 8 uger til at behandle forordningsforslaget fra det foreligger i alle sprogversioner. Det betyder, at Folketinget skal have afsluttet sit nærhedstjek af forslaget senest den 18. oktober 2013, idet forslaget forelå på alle sprog den 23. juli.

I. Fælles europæisk afvikling af banker

EU-Kommissionen foreslår med sit nye udspil, at afviklingen af nødlidende banker fremover skal ske på centralt europæisk niveau i stedet for som i dag gennem nationale afviklingsordninger⁶. Den fælles europæiske afviklingsordning skal som udgangspunkt gælde pengeinstitutter i eurolandene, men også

² Dog skal der ifølge DER etableres en passende og effektiv "bagstopperordning" i form af offentlige midler. For at beskytte skatteyderne skal bagstopperen være finanspolitisk neutral på mellem- og lang sigt ved, at man kan hente pengene ind igen ved hjælp af efterfølgende afgifter på den finansielle sektor.

³ Banktilsynet blev først endelig vedtaget, da Europa-Parlamentet gav grønt lys på sit plenarmøde den 12. september 2013, efter man havde fået en aftale med ECB om at kunne føre bedre demokratisk kontrol med tilsynet. Rådet opnåede politisk enighed om forslaget den 27. juni 2013.

⁴ Den [samlede liste over forslag udtaget til nærhedskontrol](#) findes i EU-note E16 af 4. februar 2013.

⁵ Proceduren for nærhedskontrollen er beskrevet i Europaudvalgets beretning af 9. april 2010 om Folketingets behandling af EU-sager i forbindelse med kontrollen af nærhedsprincippet i EU.

⁶ I Danmark er det staten, som gennem "Finansiel Stabilitet" og "Garantifonden for Indskydere og investorer" står for afviklingen af nødlidende pengeinstitutter.

banker i de øvrige EU-lande skal kunne komme med, hvis landene vælger at gå med i bankunionen.

De vigtigste aktører i det nye fælles europæiske bankafviklingssystem bliver - **Kommissionen** - som træffer beslutningerne om afvikling, en ny fælles **europæisk afviklingsmyndighed** - som skal stå for forberedelsen af bankafviklingerne og de **nationale afviklingsmyndigheder** - som skal stå for selve udførelsen af afviklingsplanerne.

Endelig oprettes en **europæisk afviklingsfond**, hvis hovedformål ifølge Kommissionen er at sikre finansiell stabilitet.

Europa-Kommissionen

Ifølge forslaget er det Kommissionen, som træffer alle beslutninger om at indlede afvikling af "nødlidende" banker. Kommissionen understreger, at det af juridiske grunde skal være en EU-institution, som påtager sig denne opgave og derfor ikke kan overlades til den nye europæiske afviklingsmyndighed. Kommissionen kan påbegynde afviklingen af en nødlidende bank enten på eget initiativ eller på anbefaling fra den europæiske afviklingsmyndighed. Det er også Kommissionen, som i den forbindelse fastsætter rammerne for de forskellige afviklingsværktøjer (*salg af virksomhed, etablering af overgangsinstitut, udskilning af aktiver eller gældsnedskrivning (bail-in)*), som afviklingsmyndigheden kan gøre brug af.

Europæisk afviklingsmyndighed

Den nye europæiske afviklingsmyndighed skal tage sig af alle øvrige afviklingsopgaver, som er nødvendige for at afvikle nødlidende banker.

Bl.a. er det dens opgave at komme med anbefalinger til Kommissionen om, hvordan og hvornår en nødlidende bank skal afvikles. Hvis Kommissionen beslutter, at en bank skal afvikles, udarbejder afviklingsmyndigheden en detaljeret plan for, hvilke krisehåndteringsværktøjer der skal anvendes, og hvordan afviklingsfondens ressourcer evt. skal allokeres.

Den europæiske afviklingsmyndighed har også ansvar for at føre tilsyn med de nationale afviklingsmyndigheder og sikre, at de gennemfører afviklingsplanerne korrekt. Det sker bl.a. på basis af information om bankernes sundhed fra Den Europæiske Centralbank og de nationale myndigheder. Afviklingsmyndigheden har her ret til at bede om alle relevante oplysninger fra de nationale afviklingsmyndigheder, men kan også gå direkte til bankerne. Afviklingsmyndigheden har beføjelser til at udføre undersøgelser eller inspektioner af nødlidende banker på stedet. Hvis ikke den nødlidende bank samarbejder i forbindelse med en sådan undersøgelse, kan afviklingsmyndigheden instruere

den nationale myndighed om at pålægge banken administrative bøder eller udskrive daglige tvangsbøder.

Den Europæiske Afviklingsmyndighed oprettes som et EU-agentur svarende til Den Europæiske Banktilsynsmyndighed – med godt 300 ansatte i Bruxelles.

Hvem beslutter i den europæiske afviklingsmyndighed?

Den Europæiske Afviklingsmyndigheds besluttende organ foreslås sammensat af fire faste medlemmer: En administrerende direktør, en administrerende vicedirektør, et medlem fra Den Europæiske Centralbank og et medlem fra EU-Kommissionen samt en repræsentant fra hver af de deltagende EU-landes afviklingsmyndigheder.

Afviklingsmyndigheden træffer enten sine beslutninger på et halvårligt **plenarmøde**, hvor alle medlemmer deltager eller på et mindre **eksekutivmøde**, hvor der kun er deltagelse af de fire faste medlemmer samt repræsentanter fra de berørte nationale afviklingsmyndigheder (*de lande, hvor den nødlidende bank har hovedkvarter, filialer eller datterselskaber*).

På **plenarmødet** træffer afviklingsmyndigheden de mere generelle beslutninger, mens de konkrete beslutninger om afvikling af specifikke banker eller instrukser til nationale afviklingsmyndigheder bestemmes på **eksekutivmøderne**. Både på plenarmødet og i eksekutivmødet træffes beslutningerne med simpelt flertal.

Europæisk afviklingsfond

Ifølge forslaget skal alle tab, omkostninger eller andre udgifter i forbindelse med bankafviklinger først og fremmest bæres af aktionærerne og kreditorerne i det nødlidende pengeinstitut (bail-in).

Kommissionen foreslår dog, at der oprettes en fælles europæisk bankafviklingsfond, som kan træde til i ekstraordinære situationer. Bl.a. skal den kunne yde kortsigtet finansiering til en bank under afvikling eller stille garantier til mulige købere af banken. Fonden skal derimod ikke kunne bruges til at absorbere tab eller til at rekapitalisere nødlidende banker.

Pengene til at betale for at afvikle nødlidende banker skal komme fra bankerne selv og ikke fra EU-landenes offentlige kasser eller EU's budget⁷. Afviklingsfonden skal i stedet opbygge en kapital på 55 mia. euro indbetalt af banker. Det svarer til 1 pct. af de dækkede indskud i de deltagende medlemsstaters banksystemer, hvilket ifølge Kommissionen er passende for at sikre en velordnet afvikling af banker i fremtidige kriser.

Banksektoren skal således over en tiårig periode bidrage med 5,5 mia. euro om året til fonden. De enkelte bankers bidrag vil blive beregnet på grundlag af deres passiver, eksklusiv kapitalgrundlag og dækkede indskud efter deres risikoprofil⁸. Det eksakte beløb, som hver enkelt bank vil skulle betale, fastsættes af Kommissionen i en delegeret retsakt.

Fonden skal gradvist afløse de eksisterende nationale afviklingsfonde.

Bidraget til en nødlidende bank fra den europæiske afviklingsfond vil maksimalt kunne udgøre 5 pct. af balancen i den nødlidende bank

Hvis dette ikke er tilstrækkeligt, vil der ifølge forslaget kunne tilvejebringes ekstra finansiering fra alternative finansieringskilder. Det er ikke nærmere fastlagt i forslaget, hvad alternative finansieringskilder betyder.

De nationale afviklingsmyndigheder?

Endelig er det de *nationale* afviklingsmyndigheder, som har til opgave at gennemføre den centrale europæiske afviklingsmyndigheds beslutninger. De nationale afviklingsmyndigheder skal her som udgangspunkt handle på grundlag af den såkaldte "Single Rulebook", som stadig forhandles mellem Rådet og Europa-Parlamentet.

De nationale myndigheders gennemførelse overvåges af den europæiske afviklingsmyndighed, som kan beslutte at rette sine afgørelser direkte til den nødlidende bank, hvis ikke den nationale bankafviklingsmyndighed efterkommer den centrale myndigheds beslutninger.

II. Forholdet til krisehåndteringsdirektivet

Nogen vil sikkert spørge, hvorfor det er nødvendigt med det nye forslag, når Rådet og Parlamentet end ikke er blevet enige om forslaget om genopretning og afvikling af kreditinstitutter og investeringsselskaber (krisehåndteringsdi-

⁷ Dog kan der i forbindelse med opstarten af afviklingsmekanismen være mindre virkninger for EU's budget.

⁸ Det betyder ifølge Kommissionen, at banker der finansieres næsten udelukkende gennem indskud, vil have meget lave bidrag.

rektivet)⁹, som Kommissionen fremsatte i juni 2012, som også handler om bankafvikling¹⁰? Ifølge Kommissionen er det, fordi der er behov for en central europæisk afviklingsmyndighed og en central fond i stedet for det netværk af nationale afviklingsmyndigheder og fonde, som krisehåndteringsdirektivet bygger på. En fælles afviklingsmekanisme vil ifølge Kommissionen være mere effektiv end et netværk af nationale afviklingsmyndigheder, især med hensyn til grænseoverskridende bankkoncerner, hvor hurtighed og koordinering er afgørende for at minimere omkostningerne.

Forslagene om fælles europæisk bankafvikling og krisehåndteringsdirektivet er dog samtidig tæt forbundne. Bankafviklingsforslaget anvender således som hovedregel de materielle regler fra krisehåndteringsdirektivet, så man har - a *Single Rulebook* - som den europæiske og de nationale afviklingsmyndigheder skal handle efter.

Krisehåndteringsdirektivet sikrer, at de fælles regler for afvikling af bankerne gælder på det indre marked i hele EU-28 og ikke bare for eurolandene og de ikke-eurolande, som måtte beslutte sig for at være med i bankunionen og det fælles europæiske bankafviklingssystem.

Det fælles regelsæt fastsætter bl.a. de nærmere regler for, hvordan banker i alvorlige vanskeligheder omstruktureres, hvordan centrale økonomiske funktioner bevares, og hvordan tab og omkostninger fordeles mellem bankernes aktionærer, kreditorer og indskydere uden sikring.

III. Demokratisk ansvarlighed

Et vigtigt spørgsmål for mange EU-landes parlamenter er, hvordan man sikrer den bedst mulige demokratiske forankring af det nye fælles europæiske bankafviklingssystem.

Ifølge Kommissionens forslag skal den europæiske afviklingsmyndighed først og fremmest stå til ansvar over for Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen. Dette sikres bl.a. ved, at afviklingsmyndigheden skal deltage i høringer i Europa-Parlamentet og Rådet om varetagelsen af sine opgaver samt besvare mundtlige og skriftlige spørgsmål fra Parlamentet og Rådet.

⁹ Kom(2012)280 af 6. juni 2012 - Det er forventningen, at Rådet og Parlamentet når til enighed om direktivet i løbet af efteråret 2013. Europa-Parlamentet forventes at behandle sagen på plenarmøde den 19. november 2013.

¹⁰ Forslag til DIREKTIV om et regelsæt for genopretning og afvikling af kreditinstitutter og investeringsselskaber - Kom(2012)280 af 6. juni 2012.

Afviklingsmyndighedens administrerende direktør skal desuden møde op i Europa-Parlamentet efter anmodning samt føre fortrolige mundtlige drøftelser med formanden og næstformændene for Parlamentets kompetente udvalg, hvis dette efterspørges.

De nærmere betingelser for sådanne drøftelser aftales mellem afviklingsmyndigheden og Europa-Parlamentet. Der skal aftales en passende "ordning for demokratisk ansvarlighed og overvågning" af afviklingsmyndigheden, som bl.a. sikrer Parlamentet adgang til oplysninger.

Afviklingsmyndigheden skal dog også holde EU-landenes nationale parlamenter informeret om sine aktiviteter samt besvare alle spørgsmål nationale parlamenterne måtte have. Bl.a. kan de deltagende EU-landes nationale parlamenter anmode afviklingsmyndigheden om skriftligt at besvare deres bemærkninger eller spørgsmål.

Parlamenterne kan også vælge at invitere afviklingsmyndighedens administrerende direktør til at deltage i en udveksling af synspunkter vedrørende afviklingen af kreditinstitutter i den pågældende medlemsstat sammen med en repræsentant for den nationale afviklingsmyndighed.

IV. Overholder forslaget nærhedsprincippet?

Det Folketinget skal tage stilling til i forbindelse med det planlagte nærhedstjek af forslaget, er om afviklingen af banker bedst reguleres på EU-niveau eller på nationalt niveau.

Ifølge Kommissionen selv er forslaget i overensstemmelse med nærhedsprincippet. Kommissionen vurderer, at effektiv kontrol med afvikling af nødlidende banker ikke i tilstrækkelig grad kan opfyldes af EU-landene selv, men bedst gøres på central europæisk niveau.

Kommissionen begrundet dette med, at væsentlige forskelle på afviklingsbeslutninger i EU-landene kan underminere det indre markeds stabilitet og integritet. Kommissionen mener desuden, at et centralt europæisk system for afvikling af banker giver betydelige stordriftsfordele. Bl.a. vil det indebære, at afvikling af nødlidende banker kan ske med minimale omkostninger, ligesom kreditorerne kan få fair og lige behandling.

Der foreligger endnu ikke information om nærhedstjekkerne af forslaget i de øvrige nationale parlamenter.

V. Foreløbige holdninger til bankafviklingsforslag?

Der findes endnu ikke mange offentlige tilkendegivelser fra EU-landene vedrørende Kommissionens forslag om bankafvikling.

En af de få klare meldinger kommer fra Tysklands finansminister, Wolfgang Schäuble, som har givet udtryk for skepsis over, hvorvidt der overhovedet er retsgrundlag i de nuværende traktater til at oprette en fælles europæisk bankafviklingsmyndighed og -fond og dermed også, hvorvidt oprettelsen vil være forenelig med den tyske forfatning¹¹.

Derudover må Storbritannien, Tjekkiet og Sverige forventes at ville stå uden for det fælles bankafviklingssystem, idet de allerede har meddelt, at de ikke ønsker at deltage i det fælles europæiske banktilsyn under ECB¹².

Danmark har heller ikke har taget stilling til sin 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.

Med venlig hilsen

Morten Knudsen
(3695)

¹¹ Kommissionen har valgt at anvende TEUF artikel 114 om oprettelsen af det indre marked som retsgrundlag for forslaget.

¹² 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.