



Bruxelles, den 14. juni 2016
(OR. en)

10036/16

LIMITE

EF 175
ECOFIN 573
CODEC 856

Interinstitutionel sag:
2015/0270 (COD)

RAPPORT

fra: formandskabet

til: delegationerne

Vedr.: - Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EU) nr. 806/2014 med henblik på oprettelsen af en europæisk indskudsforsikringsordning (førstebehandling)
- Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Den Europæiske Centralbank, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget "Hen imod fuldførelsen af bankunionen"
= Fremskridtsrapport (status)

I. INDLEDNING

1. Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EU) nr. 806/2014 med henblik på oprettelsen af en europæisk indskudsforsikringsordning ("EDIS") blev forelagt Rådet den 24. november 2015¹. Samtidig offentliggjorde Kommissionen meddelelsen "Hen imod fuldførelsen af bankunionen"². Denne pakke blev forelagt på Økofinrådets samling den 8. december 2015.

¹ Dok. 14649/15.

² Dok. 14650/15.

2. I betragtning af omfanget og kompleksiteten af de emner, der tages op i både ovennævnte forslag og meddelelse, og det forhold, at de behandlede spørgsmål er indbyrdes tæt forbundne, blev medlemsstaterne enige om, at Rådets arbejde skulle tilrettelægges og koordineres på passende niveau. Den 13. januar 2016 besluttede De Faste Repræsentanters Komité derfor, at der i Rådet skulle nedsættes en ad hoc-gruppe vedrørende styrkelse af bankunionen (herefter "ad hoc-gruppen")³.
3. Under det nederlandske formandskab mødtes ad hoc-gruppen ni gange (20. januar, 1. og 16. februar, 1. og 16. marts, 5. og 29. april, 10. maj og 1. juni 2016) og vekslede mellem behandling af EDIS-forslaget og drøftelser om risikoreducerende foranstaltninger på grundlag af ovennævnte meddelelse fra Kommissionen.
4. Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Den Europæiske Centralbank afgav udtalelse om EDIS-forslaget henholdsvis den 17. marts 2016⁴ og den 20. april 2016⁵.
5. Denne fremskridtsrapport er udarbejdet under formandskabets ansvar på grundlag af holdninger, som delegationerne har givet udtryk for på ovennævnte møder, og som svar på flere opfordringer til at fremsætte skriftlige bemærkninger. Denne rapport kan ikke betragtes som bindende for delegationerne, men den udgør formandskabets bedste vurdering af de vigtigste resultater af drøftelserne med henblik på at give nogle retningslinjer for det fremtidige arbejde.
6. Fremskridtsrapporten er inddelt i to dele: del II indeholder de generelle betragtninger og særlige spørgsmål vedrørende EDIS-forslaget, og del III omfatter drøftelserne om foranstaltninger til styrkelse af bankunionen.

³ Dok. 5006/16.

⁴ Dok. 7332/16.

⁵ Dok. 8186/16.

II. EDIS-FORSLAGET

1. GENERELLE BETRAGTNINGER

7. Et betydeligt antal medlemsstater betragter gennemførelsen af en tredje søjle i bankunionen som en prioritet og har hilst forslaget velkommen. Nogle af dem har påpeget, at bestemmelsernes substans og tidsplanen for ikrafttrædelse bør være endnu mere ambitiøs, og de kræver navnlig en hurtigere gensidiggørelsesproces. Visse medlemsstater har imidlertid haft kraftige indvendinger mod forslaget og tidsplanen herfor og anfægter forslagets nødvendighed og hensigtsmæssighed. Nogle af disse medlemsstater har også tilkendegivet, at de derfor ikke var i stand til at diskutere detaljerne i forslaget. En række andre, som generelt støtter forslaget, har givet udtryk for betænkeligheder.
8. Ud over en række specifikke spørgsmål har de vigtigste grundlæggende spørgsmål, der er blevet rejst under debatten om forslaget, hovedsagelig været følgende:
- forbindelsen mellem yderligere fremskridt med risikodeling (herunder EDIS og oprettelsen af et fælles sikkerhedsnet for Den Fælles Afviklingsfond) og med en række foranstaltninger, der skal nedbringe risiciene i banksektoren, hvilket behandles mere indgående i del III i denne rapport
 - manglen på en specifik konsekvensanalyse; flere medlemsstater var af den opfattelse, at der var behov for en sådan analyse for at drøfte nødvendigheden, hensigtsmæssigheden og den mulige struktur af EDIS
 - retsgrundlagets egnethed.

1.1. Manglen på en specifik konsekvensanalyse

9. De fleste medlemsstater har kritiseret, at EDIS-forslaget ikke ledsages af en specifik konsekvensanalyse. Kommissionens tjenestegrene har understreget, at der i 2010 blev foretaget en komplet konsekvensanalyse, der bl.a. omfattede obligatorisk långivning, i forhold til direktiv 2014/49/EU om indskudsgarantiordninger⁶. Endvidere fremlagde de en uformel analyse af de økonomiske fordele ved EDIS-forslaget, begrundelsen for EDIS' forskellige faser og fordelene i forhold til rent nationale indskudsgarantiordninger samt omkostninger og fordele ved obligatorisk långivning.
10. Ifølge den analyse, som Kommissionens tjenestegrene fremlagde, vil en konstruktion med obligatorisk långivning give netværket af indskudsgarantiordninger betydelige organisationsmæssige udfordringer, fordi der ikke findes et centralt organ, hvilket derfor taler for, at det er nødvendigt med et centralt organ for at sikre en velfungerende ordning. Desuden vurderede Kommissionens tjenestegrene på grundlag af data om forsikrede bankindskud i medlemsstaterne, hvordan udbetalingskapaciteten ville ændre sig ved at gå fra det nuværende system til EDIS. Kommissionens tjenestegrene fremførte, at man ved at samle ex ante-bidrag i en enkelt fond vil kunne absorbere større chok end nogen af de nationale indskudsgarantiordninger ville kunne. EDIS ville derfor forbedre bankernes dækning af indskudsforsikringen og derigennem øge indskydernes tillid i alle deltagende medlemsstater uden at ændre det samlede finansieringsniveau og omkostningerne for bankerne. Analysen af de forskellige faser viste dog, at det for nogle lande i indfasningsperioden undertiden kunne have været mere fordelagtigt at bevare en fuldt ud national indskudsgarantiordning. Analysen viste også, at der kan opnås størst fordele i faserne for coassurance og fuld forsikring. Genforsikringsfasen giver en begrænset direkte økonomisk fordel.

⁶ SEK(2010) 834 endelig.

11. Flere medlemsstater værdsatte dette input og støttede Kommissionens tjenestegrenes hensigt om at udarbejde målrettede aktuelle vurderinger inden for rammerne af de kommende drøftelser om specifikke bestemmelser. En række andre medlemsstater gav dog udtryk for alvorlige betænkeligheder ved både tilgangen, herunder de grundlæggende antagelser herom, og de konklusioner, der hidtil er draget. Disse medlemsstater har efterlyst mest mulig forudgående afklaring af forslagets samlede virkninger (herunder eventuelle negative virkninger), også i sammenligning med mulige alternativer til EDIS, herunder ændrede forvaltningsordninger for en ordning med obligatorisk långivning. Ifølge nogle af disse medlemsstater opfylder Kommissionens procedure ikke kravene i protokollen om nærhedsprincippet og kravene om bedre regulering, og de har krævet en komplet konsekvensanalyse.
12. Formandskabet mener, at Kommissionens tjenestegrene bør foretage yderligere analyser, så der kan skabes et omfattende og solidt grundlag for fastlæggelsen af Rådets holdning til EDIS-forslaget, og at anvendelsesområdet bør udvides til også at omfatte andre vigtige elementer i forslaget, herunder navnlig eventuelle alternative muligheder til de forskellige elementer. Medlemsstaterne har derfor angivet en række emner, der kan analyseres yderligere for så vidt angår EDIS' udformning og virkninger, hvilket Kommissionen er blevet anmodet om at forklare nærmere. Kommissionen har tilkendegivet, at den er villig til at bidrage med målrettede analyser af de spørgsmål, som ad hoc-gruppen anser for relevante⁷.

1.2. Retsgrundlagets egnethed

13. Et stort antal medlemsstater har givet udtryk for (alvorlige) betænkeligheder ved, om artikel 114 i TEUF er det rette retsgrundlag for forslaget, idet de navnlig har gjort gældende, at bankernes forpligtelse til at betale bidrag til den europæiske indskudsforsikringsfond ("Indskudsforsikringsfonden") ville gribe ind i medlemsstaternes budgetmæssige suverænit.

⁷ Jf. formandskabets note uddelt den 4. marts 2016 med titlen "Suggested topics for further analysis of the necessity and effects of EDIS".

14. Rådets Juridiske Tjenestes udtalelse af 12. april 2016⁸ behandlede spørgsmålet om, hvorvidt artikel 114 i TEUF er det rette retsgrundlag for indførelse af et sæt ensartede regler og en centraliseret beslutningsprocedure samt for oprettelse af Indskudsforsikringsfonden og for opkrævning af bidrag fra de institutter, som er omfattet af forslaget. Samme udtalelse indeholdt også overvejelser om en eventuel anvendelse af mellemstatsligt samarbejde.
15. Da medlemsstaterne har forskellige holdninger til muligheden for at oprette en regeringskonference, der skal håndtere finansieringen af Indskudsforsikringsfonden, er formandskabet af den opfattelse, at muligheden for at få en velstruktureret mellemstatslig aftale – ligesom i forhandlingerne om den fælles afviklingsmekanisme (SRM) – bør udforskes.

2. STATUS MED HENSYN TIL SPECIFIKKE SPØRGSMÅL

16. Det nederlandske formandskab begyndte med at drøfte specifikke elementer i Kommissionens forslag for at identificere de følsomme spørgsmål og emner, som kunne gøres til genstand for yderligere drøftelser. På grundlag af disse drøftelser og de retningslinjer, der blev udstukket af medlemsstaterne om følsomme spørgsmål, gik det nederlandske formandskab videre med en mere udførlig gennemgang af visse elementer i forslaget med udgangspunkt i bestemmelserne om den fuldt udbyggede fase (dvs. den sidste fase af den fuldstændige gensidiggørelse under EDIS) frem for bestemmelserne om de mellemliggende faser (coassurance og genforsikring). Formandskabets tanke var, at hvis vi kan enes om en fuldt udbygget fase og alle de horisontale spørgsmål (forvaltning osv.), ville det være lettere at blive enige om de mellemliggende trin.

⁸ Dok. 7862/16.

17. På grundlag af bemærkninger fra delegationerne har formandskabet udpeget en række centrale emner og konkrete muligheder for, hvordan de kan håndteres inden for rammerne af ad hoc-gruppen. Nogle medlemsstater gav udtryk for, at ingen af de specifikke elementer i EDIS-forslaget og deres potentielle virkninger ville kunne vurderes nøje uden en konsekvensanalyse eller en yderligere grundig analyse. Derfor har emnerne og mulighederne kun været genstand for foreløbige drøftelser.
18. Det nederlandske formandskab har inddelt de centrale emner i tre hovedkategorier:
- Bestemmelser, som er blevet ændret i et arbejdsdokument fra formandskabet og sendt til ad hoc-gruppens medlemmer med henblik på mødet den 1. juni 2016 efter en indgående drøftelse af Kommissionens forslag.
 - Bestemmelser, for hvilke vejen frem er midlertidigt acceptabel for et stort antal medlemsstater, dog ikke alle, men som kræver en yderligere forbedring af udformningen eller yderligere overvejelser af nogle specifikke elementer i teksten.
 - Bestemmelser, som kræver en mere grundlæggende debat i ad hoc-gruppen.
- Status over drøftelserne for hver af disse kategorier fremgår nedenfor.
19. Uanset ovenstående inddeling har formandskabet på grundlag af skriftlige forslag fra delegationerne foreslået en række tekniske tilpasninger af Kommissionens forslag i ovennævnte arbejdsdokument.

3. BESTEMMELSER ÆNDRET AF FORMANDSKABET

3.1. Uigenkaldelige betalingsforpligtelser (artikel 3)

20. Nogle medlemsstater har meddelt, at de ønsker, at uigenkaldelige betalingsforpligtelser tages i betragtning som finansielle midler, som institutioner overfører til Indskudsforsikringsfonden for at nå op på målniveauet herfor. Denne mulighed var ikke medtaget i forslaget fra Kommissionen, som udtrykte forbehold med hensyn til de operationelle spørgsmål, der måtte være forbundet med at sikre en rettidig levering af sikkerhed.
21. Som et kompromis foreslog formandskabet ændringer til artikel 3 og 74b i forslaget for at medtage uigenkaldelige betalingsforpligtelser i Indskudsforsikringsfondens disponible finansielle midler og delegerede samtidig beføjelser til Kommissionen, så den yderligere kan præcisere de krav, der gælder for uigenkaldelige betalingsforpligtelser, og sikre en konsekvent anvendelse heraf inden for rammerne af EDIS. Denne tilgang blev accepteret af et flertal i ad hoc-gruppen.

3.2. Undtagelse fra middelopbygningsforløbet (artikel 41j)

22. Selv om Kommissionens forslag giver mulighed for midlertidige undtagelser fra middelopbygningsforløbet under EDIS efter Kommissionens godkendelse, har en række medlemsstater opfordret til, at disse bestemmelser præciseres yderligere, navnlig for at klarlægge betingelserne og omstændighederne for undtagelsen.
23. For at sikre dækningen af EDIS har formandskabet foreslået at gøre undtagelsen automatisk, når en udbetalingshændelse har fundet sted op til et år før den dato, hvor et bestemt finansieringsniveau skulle være nået, samtidig med at det sikres, at indskudsgarantiordningerne atter overholder kravene til middelopbygningsforløbet senest to år efter denne dato. Kommissionens beføjelse til at godkende en længere undtagelsesperiode af visse behørigt begrundede årsager er blevet bevaret, så der kan udarbejdes skræddersyede løsninger ud over den automatiske undtagelse.

24. Formandskabets tilgang er blevet accepteret foreløbigt af visse medlemsstater, mens andre har givet udtryk for, at middelopbygningsforløbet afhænger af EDIS' overordnede struktur og derfor ikke kan drøftes særskilt. Der er behov for yderligere forbedring på dette område.

3.3. Klagemekanisme (artikel 85)

25. SRM-forordningen opretter et klagenævn og åbner mulighed for at påklage visse afgørelser truffet af Afviklingsinstansen inden for rammerne af SRM. Nogle medlemsstater har imidlertid opfordret til at udvide klagemekanismens anvendelsesområde til også at omfatte EDIS-relaterede afgørelser, der kan påklages, og som skal præciseres i artikel 85.
26. På denne baggrund har formandskabet fremsat et ændringsforslag, der præciserer, at nogle bestemmelser kan påklages, navnlig de bestemmelser, der vedrører udelukkelse (artikel 41i), fastsættelse af finansieringens størrelse (artikel 41m), tilbagebetaling af finansiering og fastsættelse af overskydende tab (artikel 41o), overvågning af insolvensprocedurer (artikel 41q), ex ante-bidrag (artikel 74c) og ex post-bidrag (artikel 74d).
27. De foreslåede ændringer er blevet accepteret af nogle medlemsstater, mens andre har peget på nødvendigheden af yderligere retlige og tekniske analyser.

4. BESTEMMELSER, DER KRÆVER YDERLIGERE FORBEDRING/PRÆCISERING

4.1. Anvendelsesområdet for EDIS (artikel 1 og 2)

28. Et af de afgørende emner i lovgivningsforslaget vedrører anvendelsesområdet for EDIS. Medlemsstaterne har tilkendegivet, at det i højere grad bør præciseres, navnlig med hensyn til filialer i tredjelande, samt visse andre enheder end kreditinstitutter (dvs. enheder, som i øjeblikket er udelukket fra anvendelsesområdet for CRD IV (artikel 2, nr. 5) og dermed fra anvendelsesområdet for FTM), der kan være dækket af deltagende indskudsgarantiordninger.

4.1.1. Filialer i tredjelande

29. Inden for rammerne af direktivet om indskudsgarantiordninger behandles spørgsmålet om filialer i tredjelande gennem en valgmulighed for medlemsstaterne: selv om en ækvivalenstest er obligatorisk, har medlemsstaterne kun mulighed for at forpligte en filial i et tredjeland til at tilslutte sig en national indskudsgarantiordning, hvis tredjelandets sikringsordning ikke betragtes som ækvivalent.
30. For at sikre en brugbar ordning inden for rammerne af EDIS har formandskabet foreslået at give Kommissionen beføjelse til at udføre de obligatoriske ækvivalenstest. De kompetente myndigheder vil på dette grundlag skulle afgøre, om det er nødvendigt at kræve, at en filial i et tredjeland tilslutter sig en national indskudsgarantiordning. Dette vil sikre, at medlemsstaterne benytter muligheden for på en mere konsekvent måde at kræve, at filialer i tredjelande dækkes af indskudsgarantiordninger. Filialer i tredjelande, som er forpligtet til at tilslutte sig en national indskudsgarantiordning, vil dermed kunne dækkes af EDIS.

31. En sådan løsning ville imidlertid ikke sikre passende overensstemmelse mellem anvendelsesområderne for EDIS og FTM, da filialer i tredjelande overvåges af deres nationale tilsynsmyndigheder. Der er derfor behov for yderligere drøftelser.

4.1.2 Andre enheder end kreditinstitutter, som er dækket af deltagende indskudsgarantiordninger

32. Uoverensstemmelsen mellem anvendelsesområderne for EDIS og FTM/CRR er også et vigtigt spørgsmål, da det vedrører andre enheder end kreditinstitutter, som f.eks. andelslånekasser, der kan være dækket af deltagende indskudsgarantiordninger. Nogle medlemsstater har givet udtryk for alvorlige betænkeligheder ved det forhold, at indskydere i de enheder, der ikke anvender de nuværende CRR/CRD-regler (selv om de er omfattet af den nationale ordning og i nogle få medlemsstater af regler, der bygger på CRR/CRD), dermed ikke vil være beskyttet af den europæiske ordning. Flere medlemsstater har imidlertid udtrykt betænkelighed ved, at andelslånekasser ikke altid er reguleret og overvåget i henhold til CRR/CRD og den fælles tilsynsmekanisme. Disse medlemsstater ønsker, at anvendelsesområderne tilpasses fuldstændigt. Medlemsstaterne har ikke desto mindre været åbne over for at undersøge, hvorvidt disse enheder kunne inddrages i anvendelsesområdet for EDIS med en løsning inden for rammerne af de forholdsmæssige bestemmelser, der skal gælde for denne række enheder i forbindelse med den kommende CRR/CRD-gennemgang. Ad hoc-gruppen bør vende tilbage til dette spørgsmål, når der er mere klarhed om gennemgangen af CRR/CRD.

4.2. Udelukkelse og bøder (artikel 41i, 41j, 41l, 41m og 50a)

33. I Kommissionens forslag er der indført en række sikkerhedsforanstaltninger for at forebygge moral hazard og navnlig de deltagende indskudsgarantiordningers uretmæssige eller ulovlige adgang til EDIS-midler.

34. Mens medlemsstaterne generelt mente, at der er behov for sikkerhedsforanstaltninger, gav mange udtryk for en række betænkeligheder ved den foreslåede fremgangsmåde. For det første sættes der spørgsmålstegn ved lovligheden af proceduren. Det er også blevet antydnet, at udelukkelse kan have negativ indvirkning på den finansielle stabilitet. Flere medlemsstater finder, at betingelserne for udelukkelse og bøder bør præciseres, og at udelukkelse kan være en uforholdsmæssig sanktion. Nogle medlemsstater har navnlig anmodet om muligheden for at anvende andre (administrative) sanktioner, før der tages til udelukkelse, samt muligheden for en afhjælpningsperiode.
35. For at komme videre har formandskabet foreslået at oprette en forskudt indgrebsskala med hensyn til overholdelsen af direktivet om indskudsgarantiordninger og EDIS-reglerne, hvor indskyderbeskyttelse er det centrale mål, og udelukkelse kun vil være muligt som et sidste skridt. Hovedtanken bag den forskudte indgrebsskala er, at selv i tilfælde af manglende overholdelse fra en indskudsgarantiordnings side, bør der stilles finansiering til rådighed, men kun i form af et lån på visse betingelser. Herudover vil Kommissionen og Afviklingsinstansen løbende overvåge indskudsgarantiordningerne og foretage regelmæssige evalueringer af indskudsgarantiordningernes evne til at opfylde deres centrale forpligtelser, som skal fastlægges i selve EDIS-forslaget. Samspillet mellem bestemmelserne om udelukkelse og middelopbygningsforløbet er nærmere præciseret i artikel 41j.
36. I forbindelse med den forskudte indgrebsskala vil Afviklingsinstansen og Kommissionen, hvis en indskudsgarantiordning ikke opfylder sine centrale forpligtelser, have flere muligheder: som et første skridt vil Afviklingsinstansen udstede en henstilling, der omfatter afhjælpende foranstaltninger. Herefter kan Kommissionen "pålægge" indskudsgarantiordningen at sikre overensstemmelse inden 3 måneder eller omdanne EDIS-finansieringen til et lån i tilfælde af en efterfølgende udbetalingshændelse. I tilfælde af vedvarende manglende overholdelse og illoyalt samarbejde kan indskudsgarantiordningen desuden blive udelukket fra EDIS. Udelukkelsen behøver dog ikke at være varig. Indskudsgarantiordningen bør i princippet igen kunne få ret til dækning gennem EDIS, når den opfylder alle krav. Der vil skulle udarbejdes kriterier for denne proces.

37. Som svar på anmodningen fra nogle medlemsstater om mere differentiering i indgrebsskalaen blev der foretaget en foreløbig vurdering af muligheden for at pålægge bøder med den konklusion, at det ikke er muligt ud fra et juridisk synspunkt. Nogle medlemsstater gav desuden udtryk for betænkeligheder ved en overvågning foretaget af Kommissionen, da det er medlemsstaterne, der har beføjelse til at føre tilsyn med indskudsgarantiordningerne.

4.3. Valgmuligheder og skøn i direktivet om indskudsgarantiordninger

38. Et andet spørgsmål, som ad hoc-gruppen behandlede, var, hvorvidt de 41 valgmuligheder og nationale skøn, der er indeholdt i direktivet om indskudsgarantiordninger – med hensyn til bl.a. fondens målniveau, beregningen af bidrag og visse typer berettigede indskud – bør finde tilsvarende anvendelse (eller i det mindste præciseres yderligere) i forbindelse med EDIS-forslaget.
39. Ud fra et juridisk synspunkt kan harmoniseringen af valgmulighederne og de nationale skøn i forbindelse med de deltagende indskudsgarantiordninger opnås på to måder: i) ved at ændre direktivet om indskudsgarantiordninger ved hjælp af en særskilt lovgivningsmæssig retsakt eller ii) ved, alene med henblik på EDIS, yderligere at præcisere visse valgmuligheder og nationale skøn i direktivet om indskudsgarantiordninger i forbindelse med bankunionen og i henhold erfaringerne med SRM og dennes tilknytning til BRRD. Det bør dog bemærkes, at der er retlige begrænsninger forbundet med at anvende sidstnævnte tilgang, nemlig i forbindelse med anvendelsesområdet for og medlemskab af indskudsgarantiordninger.
40. Resultaterne af en undersøgelse iværksat af formandskabet viser, at medlemsstaterne finder en harmonisering på bankunionsniveau acceptabel og vigtig, især hvad angår de centrale elementer i EDIS såsom udbetalingsproceduren og den dækning, der ydes.

41. Der er endvidere forskellige holdninger til ønskeligheden af en harmonisering på EU-28-niveau. Nogle medlemsstater, navnlig dem, der ikke har euroen som valuta, har understreget, at der blev indarbejdet valgmuligheder og nationale skøn i direktivet om indskudsgarantiordninger for at afspejle særlige nationale forhold, og at de derfor fortsat bør kunne anvendes.
42. Formandskabet har konkluderet, at der ud over de muligheder og nationale skøn, som allerede er behandlet i Kommissionens forslag (vedrørende bidrag og disponible midler samt indfasningen), er nogle valgmuligheder og nationale skøn (vedrørende dækning og udbetalingsproceduren), som kunne præciseres for de deltagende medlemsstater via EDIS-teksten og med hensyn til EDIS-fonden.
43. Formandskabet har derefter foreslået en metode, som præciserer forholdet mellem EDIS og de deltagende indskudsgarantiordninger, særlig med hensyn til finansielle strømme, uden direkte at berøre de valgmuligheder og nationale skøn, der tilfalder de deltagende indskudsgarantiordninger, som fortsat vil kunne træffe nationale foranstaltninger (f.eks. udvide dækningen af midlertidigt høje balancer), i det omfang de kan finansieres alene ved hjælp af nationale midler uden forbindelse til EDIS.
44. Mange medlemsstater har tilkendegivet, at de er åbne over for en videreudvikling af den løsning, som formandskabet har foreslået, om end nogle er bekymrede for, at et sådant tostrengt system kan gøre systemet mere komplekst og medføre ulige vilkår med hensyn til indskyderbeskyttelse og omkostningsneutralitet.
45. Formandskabet foreslår i den forbindelse at arbejde videre på grundlag af den foreslåede tilgang, som kan anvendes på en række valgmuligheder og nationale skøn, og samtidig foretage en særskilt behandling af de valgmuligheder og nationale skøn, der vedrører anvendelsesområdet og medlemskab, og af dem, der vedrører "alternative foranstaltninger" i forbindelse med insolvensbehandling under deltagende indskudsgarantiordninger som fastsat i artikel 11, stk. 6, i direktivet om indskudsgarantiordninger. Med hensyn til disse alternative foranstaltninger kunne en løsning være at tillade overførsel af en indskudsbeholdning, der udelukkende består af dækkede indskud, sådan som det også foreslås i Den Europæiske Centralbanks udtalelse om forslaget.

4.4. Dækning og berettigede indskud med henblik på EDIS (artikel 41c og 41g)

46. Selv om spørgsmålet om dækningsniveauet for EDIS er et af de grundlæggende spørgsmål, som skal drøftes yderligere inden for rammerne af den overordnede opbygning af EDIS (se del 3 nedenfor), har formandskabet fremsat et forslag til, hvordan reglerne om dækning i direktivet om indskudsgarantiordninger bør finde anvendelse på den europæiske fond, i overensstemmelse med de overordnede principper, der er vedtaget for harmoniseringen af valgmulighederne og skønnene i direktivet om indskudsgarantiordninger med henblik på EDIS (som beskrevet i punkt 2.3 ovenfor).
47. Formandskabet har navnlig foreslået at præcisere i) dæknings- og/eller forsikringsniveauet for EDIS med hensyn til deltagende indskudsgarantiordninger (op til et samlet indskudsbeløb pr. indskyder på 100 000 EUR), ii) behandlingen af to eller flere personers ret til et erhvervsindskud og iii) dækningen af midlertidigt høje balancer.
48. De fleste delegationer tilsluttede sig formandskabets foreslåede tilgang til de to første spørgsmål, men spørgsmålet om midlertidigt høje balancer skal undersøges nærmere. Forslaget om at fastsætte beløbet til 500 000 EUR fik nemlig ikke fuld opbakning. Flere medlemsstater anførte, at dette beløb i højere grad bør afspejle levestandarden i de enkelte lande. Nogle medlemsstater, som har indført højere beløb på nationalt niveau, frygter således, at formandskabets forslag vil have en negativ indvirkning på beskyttelsen af deres indskydere, mens andre frygter, at det foreslåede dækningsniveau er for højt.
49. Mange medlemsstater tilkendegav desuden, at nationale skøn ikke kun kommer til udtryk i forskelle i dækningsniveau eller dækningsperiode. Lige så vigtigt er det, at bestemmelserne henviser til national ret i forbindelse med særlige situationer, der skal dækkes, og som er reguleret inden for meget forskellige områder i national lovgivning (f.eks. socialret, civilret og arbejdsret) og derfor er vanskelige at harmonisere. Formandskabet konkluderede, at der er behov for yderligere drøftelser. Selv om der kan være belæg for at anvende et dækningsniveau, som korrigeres efter middel- eller medianbeløbet, kunne en anden fremgangsmåde være alene at harmonisere et minimumsbeløb for tabsdækning i forbindelse med midlertidigt høje balancer via EDIS (og således give medlemsstaterne mulighed for at finansiere supplerende betalinger ved hjælp af finansielle midler, som resterer på nationalt niveau).

4.5. Bidrag (artikel 74c og 74d)

50. Et stort antal af medlemsstaterne anmodede om at medtage metoden til beregning af bidrag fra banker i den primære retsakt i stedet for i en delegeret retsakt som foreslået i Kommissionens tekst. Efter en indledende drøftelse stod det klart, at medlemsstaterne generelt er utrygge ved at kompensere banker med midler, der allerede er indbetalt til de nationale indskudsgarantiordninger, og foretrækker en direkte overførsel fra de disponible midler i de nationale indskudsgarantiordninger til indskudsforsikringsfonden. Efter den indledende drøftelse stod det også klart, at det er nødvendigt at arbejde videre med risikobidragsmetoden. Det er navnlig nødvendigt at fortsætte drøftelserne for at forstå indvirkningen på de enkelte banker og medlemsstater. For at give mulighed for en mere grundlæggende drøftelse (se nedenfor) har formandskabet derfor anmodet Kommissionen om at fremsende mere detaljerede oplysninger om den foreslåede metode samt de økonomiske konsekvenser.

4.6. Forvaltnings- og beslutningsprocesser inden for rammerne af EDIS (artikel 43-59)

51. Medlemsstaterne har generelt set med tilfredshed på den nye forvaltningsstruktur for Den Fælles Afviklingsinstans ("Afviklingsinstansen") under EDIS (Afviklingsinstansens deltagere, afstemningsregler og opgaver), om end nogle medlemsstater har udtrykt bekymring over bestemte aspekter af bestemmelserne om forvaltning. Andre medlemsstater har anført, at forvaltningsprocessen først kan vurderes, når der er klarhed over EDIS' endelig struktur. Nogle medlemsstater rejste det overordnede spørgsmål om, hvorvidt der er en interessekonflikt inden for Afviklingsinstansen.
52. Navnlig blev tærsklen for, hvornår Afviklingsinstansens plenarforsamling inddrages (fastsat til 25 %'s udnyttelse af indskudsforsikringsfonden i Kommissionens forslag), drøftet, og nogle medlemsstater fandt, at tærsklen var for høj, mens andre betragtede den som unødvendig.

53. Afstemningsreglerne har også rejst en vis debat, eftersom nogle medlemsstater foretrækker de regler, der er fastsat i SRM-forordningen, mens andre er imod kravet om, at beslutninger skal træffes med opbakning fra medlemmer, der repræsenterer mindst 30 % af bidragene, når målniveauet er nået.
54. Generelt var det oprindelige kommissionsforslag en god løsning med hensyn til alle forvaltningsbestemmelserne, men det vil være hensigtsmæssigt at foretage en gennemgang artikel for artikel.

5. BESTEMMELSER, DER KRÆVER EN GRUNDLÆGGENDE DRØFTELSE

55. En række centrale spørgsmål i EDIS-forslaget er endnu ikke blevet drøftet i detaljer. Eftersom der er væsentlige forskelle mellem de tilgange, som medlemsstaterne har foreslået i forbindelse med disse spørgsmål, finder formandskabet ikke, at det vil være i stand til at komme med nogen konkrete fremadrettede forslag, før ad hoc-gruppen har haft en grundig drøftelse af de enkelte emner.
56. De emner, der vil kræve yderligere grundlæggende drøftelser, og de områder, som medlemsstaterne i særlig grad har fremhævet, er:
- medlemsstaternes tiltrædelse og udtrædelse af EDIS og betingelserne for, at en sådan tiltrædelse eller udtrædelse kan finde sted
 - tempoet og processen for gensidiggørelse, herunder opbygningen af nationale og fælles midler
 - Afviklingsinstansens overvågning og anvendelse af insolvensproceduren
 - beregningen af ex ante-bidrag og den nærmere fastsættelse af en metode til beregning af risikobaserede bidrag
 - anvendelsen af fælles midler til alternative foranstaltninger og samspillet med princippet om omkostningsneutralitet for deltagende indskudsgarantiordninger.

III. FORANSTALTNINGER TIL STYRKELSE AF BANKUNIONEN

1. NUVÆRENDE RESULTATER

57. Under drøftelsen i ad hoc-udvalget mindede medlemsstaterne om, at mange foranstaltninger allerede er blevet vedtaget og gennemført i et hidtil udset tempo. Disse omfatter to vigtige søjler i bankunionen, som allerede er blevet oprettet.
58. Den første søjle blev påbegyndt efter en **omfattende vurdering** – bestående af en gennemgang af aktivernes kvalitet og en stresstest – af alle vigtige kreditinstitutter i bankunionen og førte til øget gennemsigtighed, tillid og markante kapitaltilpasninger i disse kreditinstitutter. Den fælles tilsynsmekanisme (**FTM**) blev operationel i november 2014 og giver allerede resultater med hensyn til målet om at opnå et stærkt, uafhængigt og ensartet tilsyn inden for bankunionen. Der er eksempelvis allerede taget vigtige skridt hen imod et harmoniseret og uvildigt tilsyn ved at anvende **tilsynskontrol- og evalueringsprocessen** efter en fælles metode for enheder under direkte tilsyn, hvilket sikrer, at der er sammenhæng, at lempelige tilsyn undgås, og at der tages højde for institutternes særlige forhold.

59. Anden søjle, den fælles afviklingsmekanisme (**SRM**), har afviklingsbeføjelser og har været fuldt operationel siden januar 2016, da de første bidrag blev overført til Afviklingsfonden efter ratificeringen af den mellemstatslige aftale mellem alle de medlemsstater, der deltager i bankunionen. Afviklingsinstansen sikrer på forskellige måder sammenhæng i tilgangen til afviklingsvirksomhed (både planlægning og forberedelse af afviklingsordninger). For det første deltog den i samarbejde med nationale afviklingsmyndigheder i forberedelsen af to manualer, der handler om henholdsvis afviklingsplanlægning og krisestyring. For det andet fastlagde den en fælles holdning til relevante afviklingspolitiske spørgsmål (f.eks. fastsættelsen af minimumskrav til kapitalgrundlag og nedskrivningsrelevante passiver) under drøftelser i udvalg og i plenum. For det tredje koordinerer den de interne afviklingsgrupper, som varetager afviklingsplanlægningen, og trækker i den forbindelse på egen og de nationale afviklingsmyndigheders ekspertise. Afviklingsinstansen er nået langt med hensyn til målet om at have en afviklingsplan klar for de største banker i bankunionen inden udgangen af 2016. Afviklingsinstansen fremmer desuden sammenhæng i de nationale afviklingsmyndigheders afviklingsvirksomhed for så vidt angår de mindre vigtige institutter, som henhører under deres direkte ansvar, primært ved at vurdere de udkast til afviklingsafgørelser (f.eks. afviklingsplaner), som de nationale afviklingsmyndigheder har pligt til at meddele til Afviklingsinstansen.
60. Med hensyn til Afviklingsfonden nåede de deltagende medlemsstater den 8. december 2015 til enighed med Afviklingsinstansen om en harmoniseret **lånefacilitetsaftale**, der fastsætter nationale kreditlinjer for Afviklingsinstansen til støtte for Afviklingsfondens nationale afdelinger i tilfælde af eventuel knaphed på finansiering i en bestemt afdeling efter afvikling af banker i den berørte medlemsstat.

61. I december 2013 vedtog Rådet desuden en erklæring om **bagstopperordningen i den fælles afviklingsmekanisme**, hvori det anføres, at der vil blive udarbejdet en fælles bagstopperordning i løbet af overgangsperioden, at den vil være fuldt operationel senest ved udgangen af overgangsperioden (dvs. inden den 1. januar 2024), og at fremskridtene skal revideres hurtigt efter Afviklingsfondens ikrafttræden. Rådet gentog sine løfter i december 2015 og præciserede desuden, at den fælles bagstopper vil være budgetneutral på mellemlang sigt og vil sikre ensartet behandling blandt alle deltagende medlemsstater og ikke vil medføre udgifter for medlemsstater, der ikke deltager i bankunionen.
62. Desuden har næsten alle medlemmer af bankunionen **gennemført og implementeret** alle det **fælles regelsæts** relevante retlige bestemmelser i national ret, hvilket understøtter ovennævnte to søjler og sikrer en mere sammenhængende regulering og et tilsyn af høj kvalitet i hele EU, takket være følgende:
- a) Der er i henhold til **CRD IV/CRR** indført skrappe tilsynskrav til banker. Dette har styrket bankernes evne til at absorbere negative økonomiske og finansielle chok ved at øge kvaliteten og mængden af kapital, udvide risikodækningen og forbedre styringen og gennemsigtigheden.
 - b) Der er fastsat et nyt regelsæt for genopretning og afvikling af banker i henhold til **direktivet om genopretning og afvikling af banker (BRRD)**. Dette regelsæt har til formål at fastholde den finansielle stabilitet og beskytte skatteyderne ved at anvende de nye bail-in-regler, som minimerer brugen af offentlige midler, når banker bliver nødlidende eller forventeligt nødlidende, og ved at håndtere bankkriser på en mere rettidig og ordentlig måde.
 - c) **De nationale indskudsgarantiordningers** funktionsmåde er blevet forbedret ved direktivet om indskudsgarantiordninger, som harmoniserer dækningen, styrker og harmoniserer finansieringsordningerne og sikrer en hurtig udbetalingsprocedure.

2. DE TILBAGEVÆRENDE UDFORDRINGER

63. Medlemsstaterne mindede om, at bankunionen først og fremmest blev oprettet som en reaktion på finanskrisen og statsgældskrisen, navnlig i euroområdet. Krisen skyldtes i høj grad den negative vekselvirkning mellem bankerne og den lokale stat. Det er derfor blevet et centralt mål for bankunionen at bryde den negative forbindelse mellem bankerne og den lokale stat.
64. Ovennævnte resultater samt ECB's og medlemsstaternes foranstaltninger har i høj grad bidraget til at vende fragmenteringen af de finansielle markeder, reducere moral hazard og mindske risikoen for, at den offentlige sektor inddrages.
65. Medlemsstaterne anerkendte, at de nylige resultater er uden fortilfælde, og at oprettelsen af bankunionen er kommet langt på en række områder, både med hensyn til risikoreduktion og risikodeling, men de var enige om, at bankunionens overordnede opbygning og modstandsdygtighed kan styrkes endnu mere ved hjælp af en inklusiv og omfattende proces bestående af yderligere risikoreduktion og risikodeling. Under drøftelserne i ad hoc-gruppen gjorde forskellige medlemsstater opmærksom på en række tilbageværende **udfordringer** (i **tilfældig rækkefølge**):
- a) Flere medlemsstater fandt, at de nationale indskudsgarantiordninger i den aktuelle situation fortsat er **sårbare** over for store **lokale chok** og mere vidtrækkende systemiske afsmittende virkninger. Denne situation vil underminere ensartetheden af indskudsbeskyttelsen og bidrage til manglende tillid til sikkerheden for bankindskud hos indskyderne. Flere medlemsstater opfordrede derfor til hurtigt at fremskynde arbejdet med EDIS.

- b) En række medlemsstater antydede, at skiftet fra bail-out til **bail-in** og minimeringen af brugen af offentlige midler skal sikres ved hjælp af en effektiv gennemførelse og anvendelse af bail-in-reglerne og ved at sørge for, at der er tiltrækkelige ressourcer til rådighed til bail-in. Nogle medlemsstater understregede i den forbindelse vigtigheden af en ensartet tilgang og et lovgivningsforslag til regler om kreditorrækkefølge og efterstilling for at forbedre bail-in og mindske de juridiske risici med hensyn til princippet om, at ingen kreditorer må stilles ringere.
- c) Nogle medlemsstater fandt, at de tilbageværende forskelle i national lovgivning og gennemførelsen kunne skabe **ulige betingelser**. Ifølge nogle få medlemsstater er der desuden en potentiel risiko for, at visse **nationale politiske foranstaltninger/kanaler** kan have en betydelig **indflydelse** på de respektive bankers balancer, samtidig med at potentielle omkostninger bæres af alle bankunionens medlemsstater.
- d) EU's banker er stadig i høj grad eksponeret over for risici fra den lokale stat. Selv om flere medlemsstater manede til forsigtighed, understregede nogle medlemsstater, at det er nødvendigt at revidere den reguleringsmæssige behandling af **statsengagementer**.
- e) Nogle medlemsstater mindede allerede om, at det i FTM-forordningen og SRM-forordningen samt i Dublinerklæringen anerkendes, at **forvaltningsordningerne** under FTM og SRM giver mulighed for forenklinger, hvis den primære ret ændres, hvorimod andre medlemsstater påpegede, at FTM og SRM er blevet oprettet for nylig, og at det derfor muligvis kræver mere tid, før de er fuldt etablerede.

- f) Flere medlemsstater fandt, at de mange forskellige tilsyns- og krisestyringsforanstaltninger, som allerede er blevet vedtaget, ikke fuldstændig kan fjerne risikoen for, at offentlige midler i ekstraordinære situationer og som en sidste udvej – med forbehold af budgetneutralitet på mellemlang sigt – kan være nødvendige midlertidigt for at styrke Afviklingsfondens lånekapacitet. Selv om der er enighed om, at Afviklingsfonden bør have en **fælles bagstopperordning** som en sidste udvej senest inden overgangsperiodens udløb, er arbejdet med dette spørgsmål endnu ikke påbegyndt. Nogle få medlemsstater bemærkede også, at 11 medlemsstater endnu ikke har undertegnet rammelåneaftalen med Afviklingsinstansen. I overensstemmelse med Økofinrådets erklæring af 8. december 2015 om etablering af brofinansieringsordninger inden 1. januar 2016 forventes disse medlemsstater at undertegne rammelåneaftalen hurtigt. Andre medlemsstater bemærkede imidlertid, at eftersom de nationale afdelingers størrelse vil blive mindre i takt med den gradvise gensidiggørelse af bidrag, vil disse kreditlinjer støtte en faldende andel af den samlede Afviklingsfond over tid. I lyset heraf anmodede disse medlemsstater om hurtigst muligt at begynde at drøfte de operationelle detaljer ved den fælles bagstopperordning.
- g) En række medlemsstater påpegede, at flere af de resterende **Baselreformer**, der allerede er opnået enighed om (dvs. gearingsgraden og den langsigtet likviditetskvote), vil skulle gennemføres i EU for yderligere at styrke den finansielle stabilitet.

3. FORANSTALTNINGER TIL STYRKELSE AF BANKUNIONEN

66. Med henblik på at håndtere de tilbageværende udfordringer, der er nævnt ovenfor, har medlemsstaterne med udgangspunkt i Kommissionens meddelelse foreslået en række foranstaltninger til risikoreduktion og risikodeling, som anses for relevante med henblik på at styrke bankunionen og fremme det indre marked for finansielle tjenesteydelser.

67. Med forbehold af yderligere debat om de enkelte foranstaltningers relevans, prioritering, ønskelighed og tekniske detaljer kan der på dette tidspunkt foretages en proceduremæssig skelnen. Nogle foranstaltninger kan således behandles i forbindelse med de forskellige institutioners/organers løbende arbejde (4.1) eller forventes at indgå i Kommissionens kommende arbejde (4.2), mens andre foranstaltninger fortsat kræver yderligere behandling eller vejledning i Rådet (4.3).

3.1 Det igangværende arbejde

68. I øjeblikket arbejder flere institutioner og organer på foranstaltninger, som anses for at være relevante i forbindelse med bankunionen, men det skal bemærkes, at flere foranstaltninger også er relevante for EU-28. Ad hoc-gruppen har i den forbindelse noteret sig, at følgende arbejde er i gang på bankunionsniveau, EU-28-niveau og internationalt niveau.

3.1.1. På bankunionsniveau

69. I Rådet undersøger **ad hoc-gruppen** i øjeblikket forslaget om **EDIS**, som Kommissionen har foreslået som den tredje søjle i bankunionen med henblik på at øge bankunionens modstanddygtighed over for fremtidige finanskriser ved at mindske nationale indskudsgarantiordningers sårbarhed over for store lokale chok og mere omfattende systemiske afsmittende virkninger og ved at sikre ensartetheden af indskyderbeskyttelsen i bankunionen. Formandskabet har påbegyndt arbejdet med at drøfte specifikke elementer i Kommissionens forslag for at identificere de følsomme spørgsmål og emner, som kunne gøres til genstand for yderligere drøftelser. På grundlag af disse drøftelser og de retningslinjer, der blev udstukket af medlemsstaterne om følsomme spørgsmål, gik formandskabet videre med en mere udførlig gennemgang af visse elementer i forslaget med udgangspunkt i bestemmelserne om den fuldt udbyggede fase (dvs. den sidste fase af den fuldstændige gensidiggørelse under EDIS) frem for bestemmelserne om de mellemliggende faser (coassurance og genforsikring). Den aktuelle status og ad hoc-gruppens resultater indtil nu er afspejlet i en fremskridtsrapport, der er udarbejdet under formandskabets ansvar. Europa-Parlamentet planlægger at fastlægge sin forhandlingsposition til EDIS-forslaget inden udgangen af 2016.

70. En deltagende **medlemsstat** er i gang med at gennemføre **BRRD**. Når alle de deltagende medlemsstater har gennemført BRRD fuldt ud, vil medlemsstaterne overveje vejen frem og tidsaspektet i arbejdet med den **fælles bagstopper**.
71. **FTM** sikrer den konsekvente **anvendelse af høje tilsynsstandarder** for alle kreditinstitutter i FTM ved på bedst mulig vis at anvende de instrumenter, der er tildelt ECB. Dette gælder også for tilsynet med **mindre signifikante institutter**, for hvilke der er en løbende proces vedrørende det daglige samarbejde mellem ECB og de nationale kompetente myndigheder samt projektbaserede initiativer, hovedsagelig i forbindelse med udvikling af fælles tilsynsstandarder og metoder vedrørende mindre signifikante institutter, for at sikre, at det fælles regelsæt for finansielle tjenesteydelser anvendes ensartet i alle de berørte medlemsstater.
72. **FTM** har identificeret 122 **valgmuligheder og nationale skøn i CRR/CRD IV**, der i øjeblikket behandles med henblik på at sikre en harmoniseret anvendelse. For så vidt angår et stort antal bestemmelser om prioritet, der gælder for vigtige institutter, har ECB's Styrelsesråd den 14. marts 2016 vedtaget juridiske instrumenter (ECB-forordningen og -retningslinjerne); retningslinjerne er allerede trådt i kraft, og forordningen ventes at træde i kraft den 1. oktober 2016. Der er indledt en anden fase i 2016 med det formål at afslutte kortlægningen af og det politiske arbejde med otte yderligere valgmuligheder og nationale skøn. Om fornødent vil der som led i dette projekt blive udarbejdet specifikationer for nogle af disse valgmuligheder og nationale skøn efter vurderingen af fremtidige sager, hvilket vil gøre det muligt for FTM at indhente erfaringer om anvendelsen heraf, eller efter EBA's eller Kommissionens vedtagelse af de retlige rammer. For så vidt angår de **mindre signifikante institutter** vil ECB i løbet af 2016 undersøge, i hvilket omfang de nye rammer for valgmuligheder og nationale skøn bør finde anvendelse, og hvordan de kan gennemføres i tæt samarbejde med de nationale kompetente myndigheder. Det bør imidlertid bemærkes, at flere valgmuligheder og nationale skøn i de retlige rammer ikke henhører under tilsynsmyndigheden og kun kan udøves af medlemsstaterne.

73. **FTM overvåger løbende** behovet for afhjælpende foranstaltninger efter den omfattende vurdering i 2014 for at sikre en **forsigtig værdiansættelse af aktiverne**, herunder de aktiver, som er værdiansat på grundlag af dagsværdien ved anvendelse af ikkeobserverbare data (såkaldte aktiver på niveau 3 i dagsværdihierarkiet). For vigtige institutter, der er underlagt direkte tilsyn af ECB, foretages der en vurdering af risici i forbindelse med en større mængde aktiver til en dagsværdi på niveau 3 i den årlige tilsynskontrol- og vurderingsproces samt en overvågning, som der tages hensyn til fra sag til sag af de fælles tilsynshold som led i deres løbende tilsyn.
74. **FTM og Afviklingsinstansen** har drøftet indvirkningen af **regnskabsstandarder** ud fra et tilsynsmæssigt og afviklingsmæssigt perspektiv. FTM har fået beføjelse til at pålægge enkelte banker, der er under direkte tilsyn, at anvende IFRS i tilsyns- og rapporteringsøjemed. Selv om FTM kan udøve denne beføjelse, hvis det anses for nødvendigt, har den indtil videre ikke bragt et sådant pålæg i anvendelse. Efter den offentlige høring om retningslinjerne for valgmuligheder og nationale skøn den 18. maj vil det blive afgjort, hvorvidt FTM vil indføre et sådant pålæg. For så vidt angår værdiansættelse med henblik på afvikling skal det bemærkes, at Afviklingsinstansen mener, at en sådan værdiansættelse for indeværende kan foretages inden for rammerne af forskellige regnskabsordninger, International Financial Reporting Standards (IFRS) og nationale almindeligt anerkendte regnskabsprincipper (GAAP). Ordningerne kan evalueres i lyset af eventuel ny udvikling i bankunionen. I denne sammenhæng skal det bemærkes, at nogle medlemsstater mener, at det er nødvendigt, at bankerne anvender de samme regnskabsregler i tilsynsøjemed.

3.1.2. På EU-28-niveau

75. **EBA** har udarbejdet udkast til reguleringsmæssige tekniske standarder for harmoniseret fastsættelse af minimumskrav til kapitalgrundlag og nedskrivningsrelevante passiver (**MREL**), hvorefter Kommissionen har foreslået at ændre det udkast til reguleringsmæssige tekniske standarder, der blev foreslået den 17. december 2015. EBA forkastede visse ændringer i februar 2016. Den 23. maj 2016 vedtog **Kommissionen** ændrede reguleringsmæssige tekniske standarder ved hjælp af en delegeret retsakt, som i øjeblikket behandles af medlovgiverne.

76. **Kommissionen** vil overvåge den konsekvente og strenge **anvendelse** af BRRD, herunder **bail-in-reglerne**. I det omfang der bruges offentlige midler eller midler fra Afviklingsfonden, nationale afviklingsfonde eller indskudsgarantiordninger, vil Kommissionen sikre, at reglerne om **EU-statsstøtte** og fondsstøtte overholdes. Sådanne regler sikrer, at brugen af offentlige midler eller midler fra Afviklingsfonden, nationale afviklingsfonde eller indskudsgarantiordninger minimeres ved hjælp af passende byrdefordelingsforanstaltninger, at støttede banker kan genvinde deres levedygtighed, og at konkurrencen i det indre marked ikke forvrides.
77. **Kommissionen** vurderer også jævnligt niveauet af de udskudte skattegodtgørelser, efter at der er indgået arbejdsordninger med de berørte medlemsstater, med det formål at reducere mængden og forebygge ophobningen af nye udskudte skattegodtgørelser.
78. Mens flere medlemsstater satte spørgsmålstegn ved den fortsatte relevans af forslaget om **reform af strukturen i banksektoren** som led i styrkelsen af bankunionen, blev det bemærket, at **Europa-Parlamentet** er ved at fastlægge sin forhandlingsposition til forslaget. Da Rådet vedtog sin forhandlingsposition i juni 2015, vil enighed i Europa-Parlamentet give medlovsgiverne mulighed for at indlede trilogforhandlinger.
79. På EFC-niveau er Gruppen på Højt Plan vedrørende Reguleringsmæssig Behandling af Statsengagementer ved at undersøge politiske valgmuligheder for den reguleringsmæssige behandling af **risikoen forbundet med statslige låntagere**.

3.1.3. På internationalt niveau

80. **Baselkomitéen** er ved at gennemgå flere bankrelaterede reguleringsmæssige spørgsmål, navnlig standarder for kapitalkrav til kreditrisiko og operationel risiko, herunder den nuværende reguleringsmæssige behandling af bankers eksponering over for **risici forbundet med statslige låntagere**. Der ventes et høringsdokument om spørgsmålet i begyndelsen af 2017.
81. **Rådet for Finansiell Stabilitet** har medtaget emnet vedrørende **risikoen for forseelser** i to arbejdsforløb: kontaktgruppen vedrørende compensationsovervågning fokuserer på kompensationsværktøjers rolle med henblik på at forelægge en rapport senest i august 2016, og en ny FSB-arbejdsgruppe vil udveksle god praksis vedrørende anvendelse af forvaltningsrammer, der kan føre til en værktøjskasse af tilsynsinstrumenter eller tilsynsretningslinjer, udveksling af nationale erfaringer omkring håndhævelse og eventuelt anbefalinger om løn. Disse arbejdsforløb bør sikre, at de relevante myndigheder råder over tilstrækkelige instrumenter til at forebygge forseelser og de dermed forbundne risici.

3.2. Arbejdet i Kommissionen

82. Ud over det igangværende arbejde, der er nævnt ovenfor, forventes Kommissionen at foreslå flere foranstaltninger på kort og mellemlang sigt. En del af dette arbejde gælder for EU-28 og kræver muligvis ikke yderligere retningslinjer fra Rådet, mens andet arbejde specifikt er rettet mod euroområdet/bankunionen efter anmodning fra nogle medlemsstater.

3.2.1. Bebudede foranstaltninger for EU-28

83. Inden udgangen af **2016** vil Kommissionen foreslå ændringer af den lovgivningsmæssige ramme for at sikre tilgængeligheden af tilstrækkelige passiver, *som kan omfattes af bail-in*, ved at gennemføre standarden for samlet tabsabsorberingsevne (**TLAC**) og gennemgå minimumskravet til kapitalgrundlag og nedskrivningsrelevante passiver (**MREL**), hvis det er relevant, og imødegå mulig retsikkerhed. I denne sammenhæng er det blevet bemærket, at EBA ventes at forelægge en forelægge en interimrapport i juli og en endelig rapport om gennemførelsen af MREL senest den 31. oktober.
84. Inden **udgangen af 2016** kan Kommissionen foreslå ændringer af CRR/CRD IV som led i en overordnet evaluering , hvilket vil give mulighed for at behandle følgende spørgsmål:
- a) harmonisering eller yderligere specificering af de **valgmuligheder og nationale skøn**, som **medlemsstaterne er blevet givet**, hvor det er relevant for bankunionens funktion og i givet fald det indre markeds integritet. Ifølge visse medlemsstater kan dette arbejde også bidrage til målet om at forbedre **likviditeten og kapitalstrømme** inden for grænseoverskridende bankkoncerner under hensyntagen til bekymringer for den finansielle stabilitet. Specifikke CRR/CRD IV-bestemmelser, der i øjeblikket begrænser kapitalens bevægelighed i medlemsstaterne, f.eks. potentielle retlige hindringer for fri overførsel af midler mellem institutter i en likviditetsundergruppe, kan drøftes til dette formål.

b) Gennemførelse og færdiggørelse af de **Baselreformer**, der er afsluttet eller forventes afsluttet inden udgangen af 2016⁹, og som skal gennemføres inden den 1. januar 2018, herunder for eksempel:

- indførelsen af en **gearingsgrad** (i denne forbindelse har nogle medlemsstater opfordret Kommissionen til at fastsætte en gearingsgrad på over 3 % for banker af systemisk betydning) og
- indførelse af den **langsigtede likviditetskvote** (NSFR). Standarderne er allerede blevet offentliggjort af Baselkomitéen i oktober 2014, bortset fra behandlingen af derivater.

85. Inden **udgangen af 2016** vil der blive forelagt et lovgivningsforslag om minimumsharmonisering på området **insolvenslovgivning** i forbindelse med kapitalmarkedsunionen med det hovedformål at redde virksomheder i formel eller udenretslig omstrukturering, samtidig med at effektiviteten af insolvensprocedurer (f.eks. højere inddrivelsesrater) også øges, idet den formelle insolvenslovgivning, hvor det er nødvendigt, bearbejdes.
86. I **2018** vil Kommissionen gennemgå BRRD og SRM (ved udgangen af 2018). For så vidt angår hensigtsmæssigheden af **forvaltningsordningerne under SRM** vil Kommissionen undersøge, om der er behov for, at de funktioner, der med denne SRM-forordning tildeles Afviklingsinstansen, Rådet og Kommissionen, udelukkende vil blive udøvet af en **uafhængig EU-institution** og i bekræftende fald, om der er behov for ændringer af de relevante bestemmelser, herunder i den primære ret.

⁹ For så vidt angår foranstaltninger til at sikre sammenhæng i **risikovægtede aktiver** skal det bemærkes, at der forventes ændringer af CRR på et senere tidspunkt.

87. For så vidt angår **FTM**, bør der mindes om, at det i betragtning 85 i FTM-forordningen (EU) nr. 1024/2013 er anført, at "EUF-traktaten kunne ændres for at muliggøre anvendelse af den almindelige lovgivningsprocedure og fjerne nogle af de lovgivningsmæssige begrænsninger, den på nuværende tidspunkt fastsætter for udformningen af FTM (der kunne f.eks [...] og man kunne gå endnu længere med hensyn til den interne **adskillelse af beslutningstagning** om monetær politik og om kontrol)". Under henvisning til FTM-forordningen erklærede medlemsstaterne også på den uformelle samling i Økofinrådet den 12. april 2013, at de er "parat til at arbejde konstruktivt på et forslag til traktatændringer", og at ECB-forordningen om nødvendigt bør behørigt justeres, hvis artikel 127, stk. 6, i EUF-traktaten eller andre relevante traktatbestemmelser ændres.

3.2.2. Foranstaltninger, som medlemsstaterne har drøftet

88. Arbejdet i Kommissionen vil forbedre **datatilgængeligheden og datakvaliteten** med henblik på de ambitioner, som **Eurogruppens** medlemmer har med hensyn til **reformen af de nationale ordninger for insolvensbehandling**, i overensstemmelse med fælles principper og parallelle arbejdsforløb, der ledes af EU-institutionerne som led i Kommissionens handlingsplan om etablering af en kapitalmarkedsunion. Den 22. april gav Eurogruppen EWG mandat til at gå ind i dette arbejde som en **prioritet** og besluttede at vende tilbage til spørgsmålet i **efteråret 2016**. I det omfang at arbejdet vedrører kapitalmarkedsunionen og medlemsstater, der står uden for euroområdet, skal emnet også drøftes på EU-28-niveau.
89. Efter drøftelser i ad hoc-gruppen har Kommissionen tilbudt at foretage en yderligere analyse af et **værktøj til betalingsudsættelse** og den eventuelle harmoniserede indførelse og anvendelse heraf i hele Unionen. Der vil i løbet af **2016** blive udført yderligere **forberedende teknisk arbejde** i Kommissionens ekspertgruppe om bankvirksomhed, betalinger og forsikring. Formålet med arbejdet er at vurdere, hvorvidt, hvor og hvordan de nuværende retlige rammer kan ændres som følge af de store forskelle i tilgængeligheden og anvendelsen (anvendelsesområde, varighed, involverede myndigheder, interventionsfase osv.) af værktøjet til betalingsudsættelse i medlemsstaterne.

3.3. Yderligere foranstaltninger

90. På grundlag af ovennævnte foranstaltninger har ad hoc-gruppen drøftet en række områder, hvor der ikke forventes lovgivningsforslag, men hvor **yderligere foranstaltninger** kan være **berettigede** inden for rammerne af bankunionen og EU-28. På det nuværende trin i drøftelserne i ad hoc-gruppen kan der sondres mellem i) foranstaltninger, der potentielt kan behandles inden for rammerne af en europæisk indskudsforsikringsordning (EDIS), og ii) andre foranstaltninger, som kræver yderligere politisk vejledning.
91. Det blev bemærket, at drøftelserne herom, selv om de er særligt relevante for bankunionen, bør finde sted på EU-28-niveau, for at sikre at bankunionen fortsat er åben for alle medlemsstater og således sikre overensstemmelse med det indre marked.

3.3.1. Spørgsmål, der potentielt skal behandles inden for rammerne af EDIS

92. Rammerne for en europæisk indskudsforsikringsordning vil give mulighed for at specificere antallet af **valgmuligheder og skøn** for bankunionen i henhold til direktivet om indskudsgarantiordninger, navnlig for at afklare forholdet mellem en europæisk indskudsforsikringsordning og de nationale indskudsgarantiordninger samt sikre lige vilkår og en europæisk indskudsforsikringsordnings smidige funktion. Eftersom den foreslåede metode til at specificere valgmuligheder og nationale skøn med henblik på en europæisk indskudsforsikringsordning ikke nødvendigvis forhindrer medlemsstaternes og/eller nationale myndigheders anvendelse af valgmuligheder og nationale skøn i en national sammenhæng, støttede et stort antal medlemsstater denne tilgang for at sikre, at der gives de rette incitamenter til at styrke lige vilkår i bankunionen, samtidig med at der sikres lige vilkår i EU-28 og forebygges moral hazard i forbindelse med en europæisk indskudsforsikringsordning.

93. Nogle få medlemsstater har foreslået, at den **tilsynsmæssige behandling af mindre signifikante institutter**, hvor det er relevant, kan specificeres yderligere i forbindelse med en europæisk indskudsforsikringsordning. Selv om andre medlemsstater gav udtryk for betænkeligheder, blev det foreslået, at praksis potentielt kan styrkes og harmoniseres ved hjælp af balancevurderinger for mindre signifikante institutter. I denne forbindelse er det blevet bemærket, at vigtige institutter har været genstand for en omfattende vurdering, der foretages af FTM før indførelsen af den første og den anden søjle, med henblik på at opbygge tillid til europæisk banktilsyn og begrænse risikoen og dermed fremme oprettelsen af Afviklingsfonden.
94. Nogle få medlemsstater har angivet, at foranstaltninger, herunder præcise **sikkerhedsforanstaltninger**, om nødvendigt kan specificeres yderligere for at imødegå de mulige risici ved specifikke nationale foranstaltninger med en betydelig indvirkning på bankernes balancer. Med henblik herpå har nogle få medlemsstater foreslået at ændre SRM-forordningen og/eller andre relevante lovtekster. Adskillige andre medlemsstater udtrykte forbehold med hensyn til en sådan tilgang, så længe der ikke er større klarhed over de pågældende nationale foranstaltninger, de dermed forbundne mulige risici og detaljerne vedrørende de pågældende eventuelle beskyttelsesforanstaltninger.

3.3.2. Behov for yderligere politisk vejledning

95. For så vidt angår en **europæisk indskudsforsikringsordning** og med henblik på at etablere en fuldt udbygget bankunion har flere medlemsstater fremført, at det er berettiget at få politisk vejledning om den mulige udformning (herunder de tre faser: genforsikring, coassurance og fuld forsikring) og tidspunktet (og eventuelle betingelser) for vedtagelsen og ikrafttrædelsen af beslutningen om at opbygge en sådan ordning i forhold til andre risikoreducerende og risikodelende foranstaltninger til styrkelse af bankunionen. I denne forbindelse har flere medlemsstater også anmodet om politisk vejledning, hvad angår behovet for og det mulige indhold af en **mellemstatslig aftale**, selv om visse andre medlemsstater mener, at det er for tidligt at drøfte dette spørgsmål.

96. Det er anført i sidste afsnit i erklæringen om bankunionen og brofinansieringsordninger for Den Fælles Afviklingsfond, der blev fremsat af Økofinministrene den 8. december 2015, at "når Den Fælles Afviklingsfond træder i kraft, og når deltagende medlemsstater har ratificeret den mellemstatslige aftale og gennemført BRRD, vil medlemsstaterne gøre status over oprettelsen af brofinansieringsordningerne og overveje vejen frem og tidsaspektet i arbejdet med **den fælles bagstopper** for at sikre, at den vil være fuldt operationel senest ved udgangen af overgangsperioden. Medlemsstaterne vil i 2016 også yderligere overveje, hvilke foranstaltninger der er nødvendige for at fortsætte uddybelsen af bankunionen". Når den sidste betingelse forventes at blive opfyldt senest i juni 2016, vil medlemsstaterne herefter gøre status over oprettelsen af brofinansieringsordningerne, og derfor er politisk vejledning om vejen frem og tidsaspektet i arbejdet med den fælles bagstopper berettiget. I denne sammenhæng har nogle få medlemsstater også understreget, at en fælles bagstopper for en europæisk indskudsforsikringsordning under alle omstændigheder er afgørende for at sikre et ensartet niveau af tillid til indskudsbeskyttelse. Mens disse medlemsstater fremførte, at det er berettiget at få vejledning om behovet, for at sikre at en fælles bagstopper også vil omfatte en europæisk indskudsgarantiordning, gav andre derimod udtryk for kraftig modstand.

97. EFC-Gruppen på Højt Plan vedrørende Reguleringsmæssig Behandling af Statsengagementer er i gang med at undersøge politiske valgmuligheder gennem en holistisk tilgang til afhjælpning af bankernes **statsengagement** i Europa. Valgmulighederne bør bidrage til at bryde forbindelsen mellem banker og stater, idet der samtidig tages hensyn til eventuelle omkostninger og fordele, den bredere indvirkning på de finansielle markeder, statsgældsforvaltning, finansiell stabilitet og realøkonomien. På grundlag af de foreløbige resultater af det arbejde, der udføres i gruppen på højt plan, blev adskillige politiske valgmuligheder, herunder overgangsrelaterede spørgsmål, også drøftet på den uformelle samling i Økofinrådet i april. Der blev givet udtryk for en bred vifte af synspunkter om den eller de foretrukne politiske valgmuligheder og vejen frem. Et stort antal medlemsstater var af den opfattelse, at en eventuel potentiel ændring på EU-niveau bør gå hånd i hånd med Baselprocessen, hvorfor resultaterne heraf derfor bør afventes. Flere af disse medlemsstater gav udtryk for betænkeligheder på grund af de mulige negative konsekvenser af en overilet gennemgang af den eksisterende ramme. I denne sammenhæng var nogle medlemsstater specielt bekymret over ensartetheden inden for det indre marked, hvis ændringerne kun ville gælde for bankunionen eller euroområdet. Andre medlemsstater påpegede den valutarisiko, der knytter sig til de politiske valgmuligheder for medlemsstater uden for euroområdet, navnlig i tilfælde af valgmuligheder, der skal afhjælpe koncentrationsrisici. Flere andre medlemsstater understregede imidlertid behovet for at styrke den reguleringsmæssige behandling af statsengagementer. En række af disse medlemsstater understregede det potentielle behov for særbehandling, hvis det skønnes nødvendigt, navnlig hvis Baselkomitéen ikke leverer en rettidig og omfattende reform, på grund af de hermed forbundne risici for den finansielle stabilitet og den øgede grad af afsmittende virkninger og risikodeling på tværs af grænserne, der navnlig gør sig gældende i forbindelse med bankunionen eller euroområdet og den institutionelle struktur heraf. I denne forbindelse foreslog disse medlemsstater at afhjælpe kredit- og koncentrationsrisici samtidig. På grund af de forskellige synspunkter, der er givet udtryk for, og idet drøftelserne i Baselkomitéen stadig finder sted, er politisk vejledning om vejen frem berettiget.

98. Under arbejdet i ad hoc-gruppen blev det bemærket, at spørgsmålet om **omstrukturering af statsgæld** i øjeblikket ikke specifikt drøftes på internationalt og europæisk niveau. Mens et stort antal medlemsstater mente, at yderligere drøftelser om emnet er unødvendigt og potentielt skadeligt, ønskede nogle få medlemsstater at få yderligere politisk vejledning på dette område.

IV. KONKLUSIONER

99. Det nederlandske formandskab opfordrer Rådet til at notere sig denne rapport med henblik på at fremme arbejdet yderligere under det kommende slovakiske formandskab.
-