

Bruxelles, den 4. juni 2019
(OR. en)

Interinstitutionel sag:

2015/0270(COD)
2016/0360(COD)
2016/0361(COD)
2016/0364(COD)
2016/0362(COD)
2018/0060(COD)
2018/0063(COD)

9729/19
ADD 1

EF 207
ECOFIN 524
CCG 13
DRS 43
CODEC 1152
JAI 608
JUSTCIV 135
COMPET 447
EMPL 305
SOC 409
IA 168

RAPPORT

fra: formandskabet
til: delegationerne
Vedr.: Situationsrapport om bankunionen
= godkendelse

**SITUATIONSRAPPORT FRA FORMANDSKABET OM ARBEJDET VEDRØRENDE
STYRKELSE AF BANKUNIONEN**

I. INDLEDNING

1. I henhold til Rådets konklusioner om køreplanen for fuldførelse af bankunionen som vedtaget af Rådet den 17. juni 2016 (dok. 10460/16, "køreplanen fra juni 2016") og med afsæt i situationsrapporterne fra henholdsvis det nederlandske formandskab (dok. 10036/16), det slovakiske formandskab (dok. 14841/16), det maltesiske formandskab (dok. 9484/17), det estiske formandskab (dok. 14808/17),

det bulgarske formandskab (dok. 9819/18) og det østrigske formandskab (dok. 14452/18) fortsatte Rådet det konstruktive arbejde på teknisk plan hen imod en styrkelse af bankunionen, samtidig med at det overvågede fremskridtene med hensyn til risikobegrænsende og andre foranstaltninger, der er skitseret i køreplanen fra juni 2016.

2. Denne situationsrapport er udarbejdet under det rumænske formandskabs ansvar under hensyntagen til de synspunkter, som delegationerne har givet udtryk for, og til anmodninger om en skriftlig oversigt over de fremskridt, som formandskabet har gjort med hensyn til foranstaltninger til styrkelse af bankunionen. Rapporten kan ikke påberåbes som bindende for delegationerne, da der er tale om formandskabets vurdering af resultatet af drøftelserne. Denne rapport har til formål at sikre kontinuitet og lette det kommende formandskabs arbejde.

II. FREMSKRIDT MED BANKUNIONEN

3. Formandskabet har ydet et væsentligt bidrag til de fremskridt, der er gjort med hensyn til de risikobegrænsende foranstaltninger.
4. Det rumænske formandskab fulgte op på det arbejde, som det tidligere nederlandske, slovakiske, maltesiske, estiske, bulgarske og østrigske formandskab har gjort, med henblik på at gøre størst muligt fremskridt med de udestående tekniske elementer i EDIS.

A) BANKPAKKEN

5. Den 23. november 2016 forelagde Kommissionen en pakke af lovgivningsmæssige forslag om risikobegrænsende foranstaltninger, som indeholder lovforslag om to forordninger og to direktiver vedrørende tilsynsmæssige krav til banker (ændringer af forordning (EU) nr. 575/2013 - "CRR" - og direktiv 2013/36/EU - "CRD"), genopretning og afvikling af banker (ændringer af direktiv 2014/59/EU - "BRRD", indeholdt i to særskilte direktiver, og forordning (EU) nr. 806/2014 - "SRMR").

6. Den 25. oktober 2017 nåede medlovgiverne frem til et politisk kompromis om de dele af pakken af forslag om risikobegrænsende foranstaltninger, der vedrører indførelse af en ny kategori af usikret gæld i prioritetsrækkefølgen for bankkreditorer, gennemførelse af den nye regnskabsstandard IFRS 9 og forebyggelse af potentielle forstyrrelser på statsobligationsmarkederne som følge af regler om begrænsning af store eksponeringer over for en enkelt modpart.
7. Den 25. maj 2018 nåede Rådet til enighed om sit mandat til indledning af forhandlinger med Europa-Parlamentet om de resterende dele af pakken. Europa-Parlamentet bekræftede sin holdning til dem på plenarmødet i juni 2018. Den 21.-22. november 2018 nåede det østrigske formandskab og Europa-Parlamentet frem til et foreløbigt politisk kompromis om de vigtigste spørgsmål, og dette resultat af de politiske triloger blev forelagt og godkendt af Økofinrådet den 4. december 2018.
8. Under det rumænske formandskab blev der henholdsvis den 30. januar 2019 og den 7. februar 2019 iværksat stiltiende samtykkeprocedurer, efter at det tekniske arbejde var afsluttet, og der var fundet tekniske løsninger på alle de udestående spørgsmål.
9. Den 15. februar 2019 godkendte De Faste Repræsentanternes Komité teksten til forslagene med henblik på at nå til enighed med Europa-Parlamentet ved førstebehandlingen, og formanden for Coreper fik mandat til at meddele formanden for Europa-Parlamentets Økonomi- og Valutaudvalg, at hvis Europa-Parlamentet vedtog teksten til forslagene, nøjagtigt som den forelå i kompromiset, ville Rådet vedtage den således ændrede lovgivning med forbehold af jurist-lingvisternes gennemgang i begge institutioner.

10. Den 16. april 2019 vedtog Europa-Parlamentet sin førstebehandlingsholdning til Kommissionens forslag, og Coreper godkendte den 7. maj den af Europa-Parlamentet vedtagne tekst, som blev endeligt godkendt af Rådet (landbrug og fiskeri) den 14. maj.
11. Den vedtagne lovgivning blev undertegnet den 20. maj 2019 og bliver offentliggjort i EU-Tidende i løbet af juni med ikrafttræden 20 dage senere.

B) FORANSTALTNINGER TIL BEHANDLING AF MISLIGHOLDTE LÅN

12. Som svar på Rådets opfordring til yderligere foranstaltninger for at tackle problemet med misligholdte lån i EU som fastlagt i dets handlingsplan for behandling af misligholdte lån i Europa fra juli 2017 og i tillæg til andre initiativer fra andre myndigheder (f.eks. EBA og ESRB) fremsatte Kommissionen i marts 2018 forslag om en pakke af foranstaltninger med henblik på at løse problemerne med misligholdte lån, herunder:
 - et udkast til forordning om ændring af forordning (EU) nr. 575/2013 for så vidt angår krav til minimumsdækning af tab for misligholdte eksponeringer for nyudstedte lån, der senere bliver misligholdt (forslag om en tilsynsmæssig bagstopperordning for misligholdte lån). Denne foranstaltning pålægger bankerne at afsætte tilstrækkelige midler til dækning af risici i forbindelse med fremtidige lån, når de bliver misligholdt og ikke er tilstrækkeligt dækket af hensættelser eller andre tilpasninger
 - et udkast til direktiv om kreditservicevirksomheder, kreditkøbere og realisering af sikkerhedsstillelse. Denne foranstaltning tager sigte på at give bankerne en effektiv mekanisme til udenretlig låneinddrivelse fra sikrede lån og at tilskynde til udvikling af sekundære markeder, hvor banker kan sælge deres misligholdte lån til investorer og gøre brug af specialiserede kreditservicevirksomheder

- et uofficielt dokument fra Kommissionens tjenestegrene med en plan for oprettelse af nationale porteføljeadministrationsselskaber. Dette dokument indeholder ikkebindende vejledning til de nationale myndigheder om, hvordan de kan oprette porteføljeadministrationsselskaber til håndtering af misligholdte lån.
13. Med hensyn til forslaget om en tilsynsmæssig bagstopperordning for misligholdte lån nåede det østrigske formandskab den 31. oktober 2018 frem til en generel indstilling i Rådet og den 18. december 2018 til foreløbig politisk enighed med Europa-Parlamentet.
 14. Den 7. januar 2019 godkendte De Faste Repræsentanternes Komité teksten til forslagene med henblik på at nå til enighed ved førstebehandlingen i Europa-Parlamentet, hvorefter juristlingvisternes gennemgang påbegyndtes i begge institutioner.
 15. Den 13. marts 2019 vedtog Europa-Parlamentet sin førstebehandlingsholdning til Kommissionens forslag, og Coreper godkendte den 27. marts den af Europa-Parlamentet vedtagne tekst, som blev endeligt godkendt af Rådet (almindelige anliggender) den 9. april. Teksten blev offentliggjort i EU-Tidende den 25. april 2019.
 16. Med hensyn til udviklingen af sekundære markeder for salg af misligholdte lån afholdt det rumænske formandskab to møder i Gruppen vedrørende Finansielle Tjenesteydelser med henblik på drøftelse af direktivet om kreditservicevirksomheder, kreditkøbere og realisering af sikkerhedsstillelse.

17. Der var betydeligt langsommere fremskridt med delen vedrørende proceduren for fremskyndet udenretslig fyldestgørelse af sikkerhedsstillelse (AECE) end med delen vedrørende sekundære markeder. Formandskabet foreslog derfor i lyset af det presserende behov for at fremme udviklingen af et velfungerende sekundært marked for misligholdte lån kun at gå videre med den del af direktivet, der vedrører sekundære markeder. Den 27. marts 2019 nåede medlemsstaterne i Rådet frem til en aftale, hvor et flertal af delegationerne gav udtryk for, at de ikke ville modsætte sig at dele forslaget op og arbejde videre med den del af direktivet, der vedrører sekundære markeder. Coreper godkendte derfor mandatet til forhandlinger med Europa-Parlamentet om delen vedrørende sekundære markeder, således at det er muligt at påbegynde trilogerne, så snart den anden medlovgiver er parat.
18. Der blev gjort tilsvarende fremskridt i Europa-Parlamentet, hvor en betænkning begrænset til delen om sekundære markeder den 11. marts 2019 blev forelagt til drøftelse i Europa-Parlamentets Økonomi- og Valutaudvalg (ECON). Afstemningen om betænkningen i ECON var planlagt til den 1. april 2019. Afstemningen fandt imidlertid ikke sted, således at sagen videregives til det nyvalgte Europa-Parlament.
19. Da der er behov for yderligere drøftelser af AECE-delen med henblik på at nå frem til et kompromis i Rådet, holdt formandskabet den 14. maj 2019 et møde i Gruppen vedrørende Finansielle Tjenesteydelser, og næste møde er planlagt til at finde sted i juni.

C) EDIS-forslaget

20. Ad hoc-Gruppen vedrørende Styrkelse af Bankunionen ("ad hoc-gruppen"), der blev nedsat den 13. januar 2016 (dok. 5006/16), har holdt ét møde under det rumænske formandskab (den 21. maj). Det konstruktive arbejde med EDIS-forslaget var af teknisk karakter, idet Gruppen på Højt Plan vedrørende EDIS har forestået drøftelserne på politisk plan af en køreplan for indledning af politiske forhandlinger om EDIS.
21. Som opfølgning af tidligere drøftelser under det østrigske formandskab om konsekvenserne af EDIS for de medlemsstater, der ikke deltager i bankunionen, og det indre marked fremlagde Kommissionens tjenestegrene tre analyser på ad hoc-gruppens møde den 21. maj 2019:
- en oversigt over banksektorerne i de medlemsstater, der ikke deltager i bankunionen
 - en analyse af konsekvenserne af EDIS for bankernes rentabilitet
 - en oversigt over gennemførelsen af alternative finansieringsforanstaltninger i henhold til artikel 10, stk. 9, i direktivet om indskudsgarantiordninger.

22. På grundlag af offentlige data og den fortrolige database over oplysninger om de enkelte banker indsamlet med henblik på at udvikle en risikobaseret bidragsordning inden for rammerne af EDIS fremlagde Kommissionens tjenestegrene og Det Fælles Forskningscenter (JRC) de vigtigste statistikker om banksektorerne i de medlemsstater, der ikke deltager i bankunionen. Tallene viste, at nogle banksektorer er domineret af aktiver i udenlandsk ejerskab, mens andre har en stærk "hjemmebasis". Indskudsgarantiordningerne har i næsten alle de medlemsstater, der ikke deltager i bankunionen, allerede nået minimumsmålniveauet på 0,8 % af de dækkede indskud, og nogle af dem er et godt stykke over minimumsmålniveauet. Sektorkoncentrationsniveauet er i de fleste medlemsstater, der ikke deltager i bankunionen, under EU-gennemsnittet. Andelslånekasser og institutsikringsordninger spiller en vigtig rolle i nogle få af de medlemsstater, der ikke deltager i bankunionen.
23. I deres indlæg kom flere medlemsstater med individuelle ajourføringer om sammensætningen af deres respektive banksektorer. I denne forbindelse fremhævede nogle medlemsstater nogle mangler i den fortrolige database og anmodede om en ajourføring af dataene. De argumenterede med, at referencedatoen december 2016 ikke afspejler vigtige forandringer i banksektoren i EU. Derudover vil databasen ved at tilføje nye dataelementer give mulighed for en mere nøjagtig analyse, f.eks. med hensyn til andelslånekasser, enheder tilknyttet et centralt organ i henhold til artikel 10 i CRR eller institutsikringsordninger. Kommissionens tjenestegrene så med tilfredshed på disse indlæg og viste sig parat til at indlede det forberedende arbejde med en ny dataindsamling under det finske formandskab.

24. Hvad angår konsekvenserne af EDIS for bankernes rentabilitet, viste Kommissionens tjenestegrene og JRC forskellene i bidragene ved at gå fra et rent nationalt system til en fuldt udbygget EDIS, og hvordan disse forskelle påvirker den gennemsnitlige egenkapitalforrentning eller den rente, indskyderne betaler (såfremt forskellene væltes over på indskyderne). De anonymiserede resultater for hvert enkelt land viste, at konsekvenserne for egenkapitalforrentningen er ret begrænsede, selv om nogle specifikke simulationer af beregningen af de risikobaserede bidrag indikerer større udsving. Konsekvenserne for renterne synes at være ubetydelige i alle simulationerne.
25. En medlemsstat anmodede om en yderligere analyse på grundlag af alternative udformningsløsninger for EDIS såsom en genforsikringstilgang eller en obligatorisk låneordning. To medlemsstater anmodede Kommissionens tjenestegrene om at udveksle resultaterne og de respektive data med medlemsstaterne. Kommissionens tjenestegrene bekræftede, at de er parate til at samarbejde med medlemsstaterne og drøfte konkrete resultater med medlemsstaterne bilateralt (i lyset af databasens fortrolige karakter). Der vil dog skulle analyseres en lang række potentielle simulationer. Det vil derfor af effektivitetshensyn være mere produktivt at uddybe et rimeligt antal simulationer, når der er opnået mere klarhed om udformningen af EDIS, og at gå frem på grundlag af en ajourført og udvidet database (se foregående punkt).

26. Med hensyn til de alternative finansieringsforanstaltninger i henhold til artikel 10, stk. 9, i direktivet om indskudsgarantiordninger gav Kommissionens tjenestegrene en oversigt over gennemførelsen i medlemsstaterne. I et stort flertal af medlemsstaterne er der gennemført forskellige former for låneordninger (f.eks. erhvervskreditter og udstedelse af gældsinstrumenter). I flere medlemsstater er staten og/eller centralbanken (f.eks. garantier og mellemfinansieringsordninger) involveret. I nogle medlemsstater suppleres disse ordninger med elementer af en "solidaritetsmekanisme" (f.eks. kan andre indskudsgarantiordninger i samme medlemsstat anmodes om at støtte indskudsgarantiordninger, der har behov for det). Alternative finansieringsforanstaltninger refunderes, dvs. at disse foranstaltninger i sidste ende finansieres af banksektoren. Kommissionen mente, at det er nødvendigt med yderligere overvejelser om sådanne foranstaltninger inden for rammerne af EDIS i lyset af den større finansielle kapacitet, som den efter planen skal have, og den effektivitetsforøgelse, der opnås ved at forankre en fælles forsikring på et bredere og mere diversificeret grundlag. Desuden ville alternative finansieringsforanstaltninger i en likviditetsstøttefase give yderligere garanti for tilbagebetalingen af bistanden fra EDIS.
27. En medlemsstat udtrykte tilfredshed med, at der findes alternative finansieringsforanstaltninger i næsten alle medlemsstater, hvilket er en forbedring, der ikke var til at forudse for få år siden. Nogle medlemsstater tvivlede på, at EDIS vil have de positive virkninger, som Kommissionen forestiller sig, og en medlemsstat stillede navnlig spørgsmål ved udsagnet om, at likviditetsstøtte fra EDIS vil være mindre byrdefuld for den nationale banksektor end alternative finansieringsforanstaltninger, idet midler fra EDIS også skal betales tilbage af den nationale banksektor. Nogle andre medlemsstater rejste spørgsmålet om en bagstopperordning for EDIS i forbindelse med alternative finansieringsforanstaltninger, mens andre modsatte sig ideen om en bagstopperordning for EDIS. Kommissionens tjenestegrene pegede på fremlæggelsens omfang, som var begrænset til ordninger, der er gennemført på nationalt plan i henhold til direktivet om indskudsgarantiordninger.

III. KONKLUSIONER

Det rumænske formandskab opfordrer Rådet til at notere sig denne rapport med henblik på at opnå yderligere fremskridt med dette arbejde.

Det finske formandskab opfordres til at bygge videre på de opnåede fremskridt, når det overtager formandskabet, og fortsætte arbejdet hen imod en styrkelse af bankunionen ved at tage fat på de forskellige arbejdsopgaver, der blev fastlagt i køreplanen fra juni 2016.
