



Bruxelles, den 25. november 2021
(OR. en)

13965/21

LIMITE

EF 347
ECOFIN 1098
CODEC 1483

Interinstitutionel sag:
2015/0270(COD)

RAPPORT

fra:	formandskabet
til:	delegationerne
Vedr.:	Styrkelse af bankunionen – Situationsrapport fra formandskabet

Resumé

Drøftelserne om styrkelse af bankunionen i Rådets arbejdsgruppe under det slovenske formandskab fokuserede på elementerne i rammen for krisestyring og indskudsforsikring.

Nogle medlemsstater mente, at **EBA's analyse af EU-bankers muligheder for at få adgang til afviklingsfinansiering** underbygger den opfattelse, at den nuværende afviklingsramme er ufuldstændig, da den ikke forhindrer bail-in af berettigede indskud over dækningsgrænsen. Andre medlemsstater fremhævede, at selv meget små banker i deres jurisdiktioner for nylig var i stand til at udstede MREL-nedskrivningsrelevante instrumenter. Disse medlemsstater understregede betydningen af MREL med hensyn til at forhindre, at disse indskud anvendes i forbindelse med byrdefordeling. Medlemsstaterne støttede generelt, at der foretages en yderligere **analyse af bankers kapacitet til at udstede MREL-instrumenter og af relaterede omkostninger**.

For så vidt angår forslaget om at **give adgang til afviklingsfinansiering fra branchen for at forhindre bail-in af berettigede indskud over dækningsgrænsen** med henblik på at mindske anvendelsen af likvidationsstøtte kan medlemsstaternes synspunkter opdeles i tre grupper. Flere medlemsstater støttede ikke forslaget. Medlemsstaterne opfattede MREL-kravet som et tilstrækkeligt bolværk, der i alle tilfælde kan anvendes til at forhindre bail-in af indskud, eller mente ikke, at der er behov for at forhindre bail-in af indskud. En udbredt opfattelse blandt disse medlemsstater var, at indskudsgarantiordningers finansieringsforpligtelser ikke bør udvides. Desuden bør førsteprioriteten for dækkede indskud/indskudsgarantiordninger bibeholdes. Som alternative løsninger til imødegåelse af de risici, som bail-in af indskud over dækningsgrænsen udgør for den finansielle stabilitet, blev det foreslået at gøre indskyderne mere bevidste om, at bail-in af visse indskud er mulig, og forbedre gennemsigtigheden af bankers finansielle situation med henblik på at vurdere denne mulighed. Disse medlemsstater var imod finansieringsmuligheder, som vil kræve ændringer af betingelsen om en TLOF-tærskel på 8 %. Andre medlemsstater støttede imidlertid forslaget. De mente, at den manglende adgang til afviklingsmidler eller indskudsgarantiordninger, hvor det er nødvendigt, undergraver afviklingsrammens troværdighed. Disse medlemsstater gik ind for en hyppigere anvendelse af overførsler af aktiver og passiver i forbindelse med afvikling af banker. De udtrykte støtte til ændringer af kreditorhierarkiet for at udvide muligheden for at inddrage indskudsgarantiordninger i finansiering af overførsler. Nogle medlemsstater i denne gruppe var også åbne over for muligheden for at revidere TLOF-tærsklen på 8 % som en finansieringsmulighed. En tredje, mindre gruppe af medlemsstater erkendte, at nogle af de problemer, som er nævnt i forbindelse med den nuværende ramme, findes. De forblev åbne over for nogle af de foreslåede løsninger, forudsat at visse strenge betingelser er opfyldt. Disse medlemsstater var åbne over for anvendelse af overførselsstrategier finansieret af indskudsgarantiordninger, men ikke over for at ændre TLOF-tærsklen på 8 %.

Nogle medlemsstater mente, at der **for at mindske anvendelsen af likvidationsstøtte som alternativ til MREL og branchemidler i forbindelse med afvikling** ikke er behov for at ændre incitamenterne, men snarere for at lukke de smuthuller, der i øjeblikket gør det muligt at anvende alternativerne. Andre medlemsstater erkendte, at en del af problemet skyldes den nuværende rammes mangler. Disse mangler omfatter utilstrækkelig adgang til branchefinansiering ved afvikling, eller at PIA ikke er defineret bredt nok. Der var imidlertid betydelig uenighed om, hvordan dette skal løses.

I drøftelsen om en **mulig harmonisering af likvidationsprocedurerne for banker** støttede et stort flertal af medlemsstaterne dikotomien "afvikling kontra likvidation" i BRRD-rammen. Nogle få medlemsstater var enige om, at der med hensyn til resultater og anvendte redskaber kan overvejes en mere kontinuerlig ramme, men var ikke nødvendigvis enige i den opfattelse, at likvidationsrammen bør være udgangspunktet. I denne ånd støttede medlemsstaterne bredt den centrale betydning, som PIA har i afviklingsrammen, og nogle medlemsstater mente, at den bør udvides til at omfatte flere banker under afvikling. Nogle medlemsstater støttede anvendelse af afviklingsredskaber og -beføjelser i likvidationsprocedurer under overholdelse af proportionalitetsprincippet. Andre fandt imidlertid, at den normale insolvensbehandling i deres jurisdiktioner sikrer tilstrækkeligt solide rammer for korrekt udtræden af markedet for banker. Nogle medlemsstater var imod yderligere harmonisering af de nationale afviklingsrammer eller anvendelse af afviklingslignende redskaber i deres nationale likvidationsrammer. Medlemsstaterne støttede i det store og hele en finjustering af definitionen af likvidation i BRRD og målet om udtræden af markedet efter en negativ PIA. De havde imidlertid forskellige opfattelser af, hvad udtræden af markedet bør indebære. De fleste medlemsstater var i princippet enige om, at inddragelse af tilladelsen til en FOLTF-bank bør være ikkeautomatisk. Der var ingen støtte til forslaget om at anvende en banks korrekte udtræden af markedet som et yderligere eksplicit afviklingsmål. Medlemsstaterne fandt, at kompetente myndigheders/afviklingsmyndigheders beføjelser til at håndtere FOLTF-banker generelt er tilstrækkelige.

1. Indledning

I henhold til Rådets konklusioner om en køreplan for fuldførelse af bankunionen, som blev vedtaget af Rådet den 17. juni 2016 (dok. 10460/16, "2016-køreplanen"), har Rådet fortsat sit arbejde med at styrke bankunionen.

De fremskridt, der er gjort i Rådet med hensyn til at styrke bankunionen, er blevet fremlagt i situationsrapporter udarbejdet af 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 (9819/18), det østrigske formandskab (dok. 14452/18), det rumænske formandskab (dok. 9729/19 ADD1), det finske formandskab (dok. 14354/1/19 REV 1), det kroatiske formandskab (dok. 8335/20 ADD 1), det tyske formandskab (dok. 13091/20) og det portugisiske formandskab (dok. 9311/21.). Denne rapportering sker i overensstemmelse med mandatet for Gruppen vedrørende Finansielle Tjenesteydelser og Bankunionen i Rådet (dok. 8728/21, "Rådets arbejdsgruppe").

I juni 2019 gentog formanden for Eurogruppen i en skrivelse til eurotopmødet, at der er behov for yderligere teknisk arbejde for at fastlægge en vej for overgangen til en stabil bankunion, samtidig med at alle elementerne i køreplanen fra 2016 overholdes. Dette arbejde bør omfatte en køreplan for indledning af politiske forhandlinger om et europæisk indskudsforsikringssystem (EDIS).

Eurogruppen i inklusivt format gav en højniveaugruppe om EDIS mandat til at fortsætte dette arbejde og til regelmæssigt at aflægge rapport.

I juni 2021 gentog eurotopmødet i inklusivt format ledernes fulde engagement i fuldførelsen af bankunionen og opfordrede Eurogruppen i inklusivt format til snarest på grundlag af konsensus at nå til enighed om en trinvis og tidsbunden arbejdsplan om alle udestående elementer, der er nødvendige for at opnå dette.

Desuden har Europa-Kommissionen arbejdet på en revision af rammen for bankkrisestyring og indskudsforsikring (CMDI) i overensstemmelse med Kommissionens arbejdsprogram for 2021. Revisionen fokuserer på tre EU-lovgivningstekster: direktivet om genopretning og afvikling af banker (BRRD), forordningen om den fælles afviklingsmekanisme (SRMR) og direktivet om indskudsgarantiordninger (DGSD). I begyndelsen af 2021 iværksatte Kommissionen to offentlige høringer – en generel og en målrettet – for at indhente interessenternes synspunkter om deres erfaringer med den CMDI-ramme, der blev indført efter den globale finanskrisen. Høringerne viste, at der blandt respondenterne var enighed om, at rammen er en forbedring i forhold til situationen før den globale finanskrisen, og at målene for CMDI-rammen i vid udstrækning er blevet opfyldt. Det fremgik dog også af svarene, at der er behov for forbedringer på nogle områder.

På samlingen i Økofinrådet i juli 2021 efterlyste Kommissionen større klarhed om medlemsstaternes holdninger og tilkendegav, at den påtænkte en revision af krisestyringsrammen som led i den bredere arbejdsplan om fuldførelse af bankunionen.

I overensstemmelse med de tidligere formandskabers (senest det tyske og det portugisiske formandskabs) tilgang og sideløbende med de politiske drøftelser om samtlige elementer i en stabil bankunion i Eurogruppens højniveaugruppe om EDIS har det slovenske formandskab fortsat drøftelserne om en styrkelse af bankunionen. Der blev afholdt en uformel videokonference mellem medlemmerne af Rådets arbejdsgruppe den 25. oktober 2021. Formålet med mødet var dels at fremlægge EBA's seneste svar på Kommissionens anmodning om rådgivning om finansiering i forbindelse med afvikling og insolvens, dels på grundlag af to uofficielle dokumenter fra formandskabet at drøfte 1) adgang til afviklingsfinansiering, bail-in af indskud og anvendelse af statsstøtte samt 2) en harmoniseret ordning for likvidation af banker. EBA's analyse er en kvantitativ analyse af de spørgsmål, der er drøftet i det første af formandskabets uofficielle dokumenter. Drøftelserne fokuserede på situationer efter erklæringer om status som "nødlidende eller forventeligt nødlidende" (FOLTF).

Formandskabet orienterede højniveaugruppen om EDIS om drøftelserne i Rådets arbejdsgruppe på mødet i højniveaugruppen den 15. november 2021.

Denne situationsrapport sammenfatter drøftelserne i Rådets arbejdsgruppe og tager hensyn til gruppemedlemmernes synspunkter. Den er imidlertid udarbejdet under formandskabets ansvar. Den har til formål at sikre kontinuitet i forhold til de tidligere formandskabs resultater og lette det kommende formandskabs arbejde. Den bør ikke betragtes som bindende, da den fremlægger formandskabets vurdering af resultatet af drøftelserne.

2. EBA's svar på Kommissionens anmodning om rådgivning om finansiering i forbindelse med afvikling og insolvens

I forbindelse med revisionen af CMDI anmodede Kommissionen EBA om at give målrettet teknisk rådgivning om mulige finansieringskilder (interne og eksterne) til håndtering af bankkrak i forbindelse med afvikling og insolvens, herunder om betingelserne for adgang til ekstern finansiering. EBA analyserede EU-bankers interne tabsabsorberingskapacitet, indskyderes potentielle bail-in i forbindelse med afvikling samt bankers muligheder for at få adgang til afviklingsfinansieringsordninger baseret på deskriptive statistikker vedrørende data om bankernes balance, der gør det muligt at vurdere og sammenligne marginalindvirkningen af gennemførelse af forskellige politisløsningsmodeller, og anvendte en modelleringstilgang til simulering af et bankkrisescenario. Svaret indeholder også en vurdering af de vanskeligheder, som små og mellemstore banker efter eget udsagn har med at udstede MREL-nedskrivningsrelevante instrumenter.

Nogle medlemsstater så betydelige ulemper ved at udsætte udækkede indskud for bail-in og anser det nuværende regelsæt for afvikling for utilstrækkeligt med hensyn til at forhindre bail-in af de pågældende indskud, navnlig i tilfælde, hvor de fleste af bankens buffere er opbrugt, eftersom dette er sandsynligt i forbindelse med FOLTF. Nogle få medlemsstater fandt, at det er vanskeligt for små banker at få adgang til kapitalmarkederne. Andre hilste det imidlertid velkommen, at selv meget små banker i deres jurisdiktioner, navnlig i den seneste periode med gunstige finansieringsvilkår, har været i stand til at udstede MREL-nedskrivningsrelevante instrumenter. De understregede betydningen af MREL med hensyn til at forhindre, at indskud inddrages i byrdefordeling.

Medlemsstaterne støttede generelt og tilskyndede EBA til at foretage en yderligere analyse af bankers kapacitet til at udstede MREL-instrumenter, og hvor meget dette koster. På mødet aflagde Kommissionen rapport om resultaterne af sin egen analyse, som for øjeblikket viser, at banker i en række medlemsstater ikke har udstedt MREL-nedskrivningsrelevante passiver af enten midlertidige og/eller strukturelle årsager. Årsagerne skal undersøges nærmere.

3. Adgang til afviklingsfinansiering, bail-in af indskud og anvendelse af statsstøtte

Det uofficielle dokument falder i to dele. Første del fokuserer på at foretage specifikke forbedringer af EU's afviklingsramme med et forslag om udvidelse af beskyttelsen af berettigede indskud til at omfatte andet og mere end dækkede indskud i situationer, hvor obligatorisk bail-in heraf – hvilket kræves for at opfylde den TLOF-tærskel på 8 %, der er nødvendig for at få adgang til afviklingsfinansiering – ville føre til en afvejning mellem bevarelse af den finansielle stabilitet og adgang til branchefinansierede sikkerhedsnet. Præmissen i det uofficielle dokument er, at indskud har karakteristika, der kan adskille dem fra andre bankpassiver, som i princippet kan omfattes af bail-in. De kan være en væsentlig kanal for indirekte afsmitning. En anden præmis er, at afviklingsrammens troværdighed afhænger af, at der er sikkerhed for, at samtlige banker, der skal afvikles, kan afvikles inden for rammen, og at dette sker ved at minimere adgangen til skatteydernes penge.

Forslaget vil finde anvendelse på banker generelt, dvs. det vil ikke være begrænset til banker med særlige karakteristika. Samtidig ville den styrke neutraliteten med hensyn til forretningsmodel i den nuværende afviklingsramme: MREL fastholdes som første bolværk mod anvendelse af ekstern finansiering i tilfælde af et bankkrak, men fastsættes på en måde, der står i et rimeligt forhold til bankens finansieringsstruktur (og aktivsammensætning i forbindelse hermed). For eksempel kan små og mellemstore banker i princippet ikke være omfattet af MREL-krav på et niveau, der sikrer, at TLOF-tærsklen på 8 % opfyldes, hvis de går konkurs. Forslaget vil finde anvendelse på enhver bank, hvis a) vurderingen af almene hensyn (PIA) på FOLTF-stadiet konkluderer, at afviklingsmålene sikres bedre ved afvikling end ved likvidation, b) TLOF-tærsklen på 8 % kun kan opfyldes ved bail-in af berettigede indskud over dækningsgrænsen, c) det er muligt at anvende et overførselsredskab, og d) det er sikkert, at banken udtræder af markedet. I så fald vil der være adgang til finansiering med afviklingsmidler og/eller midler fra indskudsgarantiordningen.

De fleste medlemsstater betragtede MREL som det afgørende første bolværk. Flere medlemsstater anså det også for at være et tilstrækkeligt bolværk. Det skyldes, at de betragter bail-in af udækkede indskud som i princippet uproblematisk for den finansielle stabilitet (og én medlemsstat har allerede afprøvet det med held). Andre medlemsstater var enige i grundforudsætningen om, at bail-in af indskud i princippet bør undgås, men anførte, at der under alle omstændigheder bør og kan fastsættes et tilstrækkeligt MREL, navnlig i form af efterstillede instrumenter, for at forhindre en sådan bail-in, uden at mangfoldigheden af bankforretningsmodeller i EU bringes i fare. De støttede ikke forslaget, selv om nogle holdt døren på klem for det, hvis en yderligere analyse, som drøftet i forbindelse med EBA's fremlæggelse, skulle vise, at nogle banker rent faktisk har problemer med kapaciteten til at udstede MREL eller med omkostningerne herved. Nogle få medlemsstater mente, at forslaget skaber en uberettiget undtagelse eller endnu et afviklingslag for en specifik bankforretningsmodel, eller at det er uretfærdigt over for de banker, der har ændret deres forretningsmodeller, siden MREL-reglerne blev indført 2015. I forbindelse med de finansieringsløsninger, der foreslås, fremhævede nogle medlemsstater, at indskudsgarantiordningernes midler efter deres opfattelse primært bør anvendes til at betale indskud ud med. Nogle var også imod en ændring af kreditorhierarkiet, der er nødvendig for at øge indskudsgarantiordningernes finansieringskraft. De udtrykte støtte til, at dækkede indskud/indskudsgarantiordninger fortsat prioriteres højest.

Som alternative løsninger til afvejningen foreslog de at øge bevidstheden blandt indskydere om, at der kan foretages bail-in af deres udækkede indskud, og skabe yderligere gennemsigtighed om bankers finansielle forhold, således at offentligheden kan vurdere risiciene ved bail-in på en pålidelig måde. Et andet forslag var at afgive erklæring om FOLTF så tidligt i forløbet, at en nødlidende bank endnu ikke har akkumuleret tab. Medlemsstaterne i denne gruppe var imod finansieringsmuligheder, der ville kræve ændringer af betingelsen om en TLOF-tærskel på 8 %, som de betragter som et urørligt element i BRRD-rammen.

Andre medlemsstater mente, at der er behov for at beskytte andre indskud end berettigede indskud mod bail-in over dækningsgrænsen, og at der er et problem, når hverken afviklingsmidler eller indskudsgarantiordninger er tilgængelige til finansiering af afvikling, når det er nødvendigt. I nogle tilfælde kan dette gøre det umuligt at bevare den finansielle stabilitet og indskydernes tillid, samtidig med at skatteydernes penge beskyttes. Mulige afsmittende virkninger på den finansielle stabilitet, i tilfælde af at bail-in af indskud reducerer tilbagebetalingsevnen hos bankers låntagere, blev nævnt. I modsætning til likvidation skaber bevarelsen af kritiske funktioner ved afvikling desuden et behov for at fastholde franchiseværdien, hvilket er en anden grund til at beskytte andre indskud end dækkede indskud i forbindelse med afvikling. Nogle medlemsstater gik ind for at beskytte andre indskud end fysiske personers, mikrovirksomheders og SMV'ers indskud. Virksomhedsindskud blev nævnt i denne forbindelse. En anden idé var at definere beskyttelsens omfang på grundlag af bevæggrunde for overførsel af aktiver/passiver, f.eks. et behov for at bevare den finansielle stabilitet eller bevare et værdifuldt forretningsforhold, afhængigt af arten af den enkelte afviklingssag. Ud fra ligheden med indskydere argumenterede én medlemsstat for en endnu bredere beskyttelse (dvs. inddragelse af små obligationsindehavere) og endda for beskyttelse i forbindelse med likvidation.

Behovet for et rimeligt MREL-niveau for små og mellemstore banker blev af nogle medlemsstater nævnt som en mulig årsag til, at disse banker kan have svært ved at få adgang til afviklingsfinansiering. Disse medlemsstater var stort set enige i, at overførsel af aktiver/passiver bør være det foretrukne redskab i sådanne afviklingssager. For at udvide mulighederne for at inddrage indskudsgarantiordninger i finansieringen af overførsler slog de til lyd for ændringer af kreditorhierarkiet, som vil støtte finansieringen af sådanne overførsler. Nogle medlemsstater i denne gruppe efterlyste en mulighed for at revidere TLOF-tærsklen på 8 %, f.eks. ved at erstatte den med et krav om, at alle MREL-nedskrivningsrelevante passiver i en bank gøres til genstand for byrdefordeling. Én medlemsstat foreslog også at revidere det højeste bidrag fra afviklingsmidler på 5 % af en banks TLOF, som er tilladt i henhold til BRRD.

Medlemsstaterne var skeptiske over for idéen om at udvide bankers ex ante-tabsdækning ved at tillade, at ikkedetailpassiver, der er omfattet af bail-in, og som i øjeblikket ikke tæller som MREL, medregnes i TLOF-tærsklen på 8 % med henblik på afviklingsplanlægning som et supplement til andre finansieringsmuligheder.

EDIS blev nævnt som en vigtig likviditetsbagstopper for indskudsgarantiordningerne af nogle medlemsstater, der støtter forslaget, men også af nogle af dem, der går imod det. Tilpasning af beslutningsansvaret til fordelingen af omkostningerne mellem det nationale og det centrale niveau blev nævnt i denne forbindelse (ligesom, men i anden sammenhæng, behovet for en tilpasning af governance i forbindelse med de problemer, der vil opstå, hvis MREL fastsættes på centralt niveau, mens finansieringsansvaret for indskudsgarantiordningerne forbliver på nationalt niveau). Andre medlemsstater advarede imidlertid om, at CMDI ikke bør kædes sammen med EDIS, og understregede behovet for, at CMDI-rammen fungerer uden en fælles indskudsforsikringsbagstopper.

Mellem de to ovennævnte grupper af medlemsstater var der en mindre gruppe, der anerkender eksistensen af nogle af de problemer, der har affødt det uofficielle dokument, og som fortsat er åben over for nogle af de løsninger, der foreslås heri. Nogle indså fordelene ved i højere grad at sondre mellem afviklingsstrategierne, navnlig mellem afviklingsstrategier for åbne og lukkede banker. Det lovende ved denne tilgang er, som de ser det, adgang til afvikling for flere banker, men med et MREL-krav, der står i et mere rimeligt forhold til det krav, der følger med bail-in-strategien for åbne banker. Disse medlemsstater anførte, at de kun kan støtte forslaget, hvis visse betingelser er opfyldt. For eksempel bør banker udtræde af markedet, betingelserne for indskudsgarantiordningers forebyggende foranstaltninger bør tilpasses, og der bør træffes foranstaltninger til at afskære de alternativer, der findes inden for de nuværende rammer, og som gør det muligt for banker at vælge den mest favorable vej til at udtræde af markedet på, f.eks. ved (ikke) at lade privilegerede kreditorer være omfattet af byrdefordeling (se nedenfor). Med hensyn til, hvilken type indskud der skal beskyttes, blev det nævnt, at det er nødvendigt at tilpasse anvendelsesområdet til kreditorhierarkiet ved insolvens for at undgå overtrædelse af princippet om, at ingen kreditorer må stilles ringere (NCWO-princippet). Disse medlemsstater er måske åbne over for anvendelse af overførselsstrategier finansieret af indskudsgarantiordninger, men ikke over for at ændre TLOF-tærsklen på 8 % for adgang til afviklingsmidler.

Drøftelserne fortsatte om anvendelsen af alternativer til afviklingsrammen til at opnå lignende resultater (afvikling eller likvidation), men med en anden fordeling af tabene mellem bankers (privilegerede) kreditorer og de anvendte finansieringskilder, dvs. de såkaldte smutveje. Statsstøttere reglerne for banker er et vigtigt element i de rammer, der ligger til grund for disse beslutninger. I november 2020 opfordrede Eurogruppen i inklusivt format Kommissionen til at revidere statsstøttere reglerne for banker, jf. bankmeddelelsen fra 2013. Selv om denne proces netop er begyndt, fokuserede drøftelserne på muligheden for at forbedre afviklingsrammen for at mindske behovet for statsstøtte (likvidationsstøtte).

Der var en stor grad af overensstemmelse mellem, hvordan medlemsstaterne opfattede forslaget, og hvordan de så på brugen af alternativer til BRRD. Medlemsstaterne var enige om, at alternativerne findes. Hvad de til gengæld var uenige om, er, om de anvendes mere på grund af mangler i rammen, som derfor skal afhjælpes for at fjerne incitamentet til anvendelsen. Nogle medlemsstater mente ikke, at der er behov for at ændre incitamenterne i rammen, men et behov for at lukke de smuthuller, der i øjeblikket gør det muligt at anvende alternativer. Hvis likvidationsstøtten skal opretholdes, anmodede de om, at byrdefordelingen i forbindelse hermed tilpasses byrdefordelingen i forbindelse med afvikling for at opretholde de lige vilkår for banker.

Andre medlemsstater mente, at der er behov for at lukke smutvejene, men erkendte, at en del af problemet skyldes manglerne i de nuværende rammer, f.eks. utilstrækkelig adgang til branchefinansiering i forbindelse med afvikling, eller at PIA ikke er defineret bredt nok til at omfatte samtlige banker, for hvem afvikling kan være nødvendig. Der var imidlertid betydelig uenighed om, hvordan dette skal løses. Nogle så en direkte sammenhæng mellem lukning af smutveje og sikring af lettere adgang til overførselsfinansiering i forbindelse med afvikling og krævede, at adgangen til likvidationsstøtte og anvendelsen af alternative indskudsgarantiordninger reduceres betydeligt, når afviklingsfinansiering er gjort mere tilgængelig. Andre medlemsstater fremførte, at en forøgelse af tilgængeligheden af branchefinansiering i forbindelse med både afvikling og likvidation vil mindske behovet for at anvende likvidationsstøtte betydeligt.

Overførselsredskaber svarende til dem, der er nævnt i forslaget (som skal anvendes i forbindelse med bankafvikling), kan også reducere omkostningerne ved offentlig intervention i forbindelse med likvidation (som alternative foranstaltninger til en indskudsgarantiordning). Derfor blev der i en anden række af spørgsmål spurgt, om medlemsstaterne var enige i, at alternative foranstaltninger til en indskudsgarantiordning, når det drejer sig om at tilpasse byrdefordelingen mellem kreditorer i forbindelse med afvikling og likvidation, ikke bør gøres til genstand for den samme tilpasning som likvidationsstøtte. Desuden blev medlemsstaterne spurgt, om de mente, at der var behov for tilpasning ud over rammerne for statsstøtte, og i forbindelse med hvilke elementer anvendelsen af alternativer til BRRD bør afskæres.

Kun nogle få medlemsstater besvarede spørgsmålet om, hvorvidt alternative foranstaltninger og likvidationsstøtte skal behandles ens med hensyn til byrdefordeling, og de havde for størstedelens vedkommende det synspunkt, at de ikke bør behandles ens. Nogle af de medlemsstater, der ikke besvarede spørgsmålet, understregede ikke desto mindre behovet for at afklare samspillet mellem statsstøtte og alternative foranstaltninger til en indskudsgarantiordning, f.eks. forskellen mellem behandlingen af forebyggende foranstaltninger og alternative foranstaltninger i statsstøttesammenhæng og mellem behandlingen af private og offentlige indskudsgarantiordninger samt muligheden for at pålægge byrdefordelingskrav i forbindelse med alternative foranstaltninger.

Med hensyn til, hvilke andre ændringer der er nødvendige inden for BRRD-rammen for at tilpasse incitamenterne til afvikling og likvidation til hinanden, var et af de spørgsmål, der blev nævnt, spørgsmålet om SPE-afviklingsstrategien, der skaber et koncernbaseret kreditorhierarki, som adskiller sig fra det hierarki, der er baseret på juridiske enheder, og som finder anvendelse i forbindelse med insolvens, hvilket resulterer i en anden byrdefordeling. En anden idé, der blev foreslået, var udtrykkeligt at kæde anvendelsen af likvidationsstøtte og alternative foranstaltninger til en indskudsgarantiordning sammen med en banks udtræden af markedet. Endnu en idé var som led i de alternative foranstaltninger til en indskudsgarantiordning at fastsætte en begrænsning for omsættelige passivers prioritetsrækkefølge for at forhindre overførsler af obligationer, der kan påvirke de lige konkurrencevilkår mellem obligationsindehaverne.

4. Mulig harmonisering af likvidationsprocedurer for banker

I sit andet uofficielle dokument overvejer formandskabet samspillet mellem afviklingsordningen og likvidationsprocedurerne for banker og begrebet almindelig insolvensbehandling i henhold til BRRD. Hensigten er endnu en gang at reflektere over dikotomien afvikling kontra likvidation, som blev indbygget i BRRD-rammen, da den blev skabt. Rammens karakteristika blev skabt omkring denne dikotomi, og de tidligere drøftelser i forbindelse med CMDI-revisionen viste, at der er store forskelle i medlemsstaternes syn på nogle af de grundlæggende spørgsmål vedrørende normal likvidation og likvidationsprocedurer gældende for banker. Det uofficielle dokument er af konceptuel karakter og indeholder ikke svar på praktiske spørgsmål, f.eks. spørgsmålet om afviklings- og likvidationsfinansiering og betingelserne for adgang hertil.

Udgangspunktet er, at ikke kun afvikling, men også likvidation af banker er af almen interesse: "Atomistisk" insolvens, som påtænkes for ikkefinansielle selskaber, er ikke en optimal form for likvidation af banker på grund af dens negative indvirkning på den finansielle stabilitet. I det uofficielle dokument foreslås det derfor at definere elementerne i en mulig likvidationsramme, der er fælles for alle medlemsstater. Disse ville omfatte i) en forbedret fælles definition af likvidation i BRRD, således at det er klart, hvilke nationale insolvensbehandlinger der er omfattet heraf; ii) klart definerede minimumskarakteristika og udløsende faktorer for en normal likvidationsprocedure for banker, og iii) særlige tilsynsmæssige beføjelser, der finder anvendelse efter en FOLTF-erklæring og en endelig inddragelse af tilladelsen.

Nogle få medlemsstater var enige i, at likvidation er af almen interesse, men fremførte, at hvis der er almen interesse, bør en bank afvikles. Nogle medlemsstater støttede faktisk anvendelse af visse afviklingsredskaber og -beføjelser i forbindelse med likvidationsprocedurer og henviste til proportionalitetsprincippet. De var åbne over for en yderligere udbredelse af sådanne værktøjer og procedurer i EU, i det mindste hvis der også fortsat bevares en mulighed for at anvende almindelig insolvensbehandling. Nogle anførte, at der er behov for yderligere analyser for at identificere præcist, hvilke hindringer der står i vejen for sådanne værktøjer og procedurer i deres jurisdiktioner. Andre fandt imidlertid, at den normale insolvensbehandling i deres jurisdiktioner giver tilstrækkeligt solide rammer til at muliggøre korrekt udtræden af markedet for FOLTF-banker. Nogle medlemsstater var imod yderligere harmonisering af de nationale afviklingsrammer og anvendelse af afviklingslignende værktøjer i deres nationale likvidationsrammer. De nævnte juridiske – og i nogle tilfælde forfatningsmæssige – hindringer for indførelsen af administrative beføjelser i anden sammenhæng end afvikling.

PIA, der i den nuværende ramme fungerer som skillevej mellem en banks afvikling og dens likvidation, blev af medlemsstaterne i vid udstrækning set som den rette tilgang. Dikotomien blev anset for væsentlig. Selv om den nuværende PIA-tilgang som i tidligere drøftelser i forskellige fora efter nogles opfattelse kunne trænge til visse tilpasninger for at sikre konsekvens, forudsigelighed og gennemsigtighed, gik de pågældende medlemsstater ind for at udvide afviklingsmandatet i forskelligt omfang (i modsætning til at udvide almen interesse til også at omfatte likvidation).

Der var bred støtte til en finjustering af definitionen af likvidation i BRRD ligesom til målet om udtræden af markedet efter en negativ PIA. Der var dog forskellige opfattelser af, hvad udtræden af markedet bør indebære. Der er behov for yderligere analyser for at nå frem til en klar liste over, hvilke procedurer i hver enkelt jurisdiktion der betragtes som likvidation, og hvilke fælles udløsningsmekanismer der bør være tale om. Der blev givet udtryk for, at der er behov for at lade muligheden for en retslig procedure stå åben, da en sådan undertiden giver fordele i forhold til en administrativ tilgang, f.eks. hvad angår retssikkerhed eller muligheden for koordineret insolvens for holdingselskaber, der involverer både banker og selskaber, der ikke er banker. Med hensyn til sammenkædningen med en inddragelse af tilladelsen understregede de fleste medlemsstater betydningen af at bevare procedurens ikkeautomatiske karakter og af at fastholde tilsynsmyndighedernes skønsmæssige beføjelser, som er nødvendige for at sikre rettidig, men korrekt udtræden af markedet. Nogle få medlemsstater nævnte, at inddragelse af tilladelsen er den eneste udløsende insolvensfaktor for banker i deres medlemsstat.

Forslaget om at knæsatte en banks korrekte udtræden af markedet som et eksplicit afviklingsmål ud over de eksisterende fem afviklingsmål i artikel 31 i BRRD blev mødt med generel skepsis. Nogle medlemsstater så dette som stridende mod andre afviklingsmål og navnlig med visse afviklingsstrategier, f.eks. åben bank-bail-in. Andre satte spørgsmålstejn ved behovet for denne foranstaltning, da der i øjeblikket ikke er nogen hindringer for, at afviklingsmyndighederne forvalter en banks udtræden af markedet. Det blev påpeget, at selv en meget lille bank burde være berettiget til retslige omstruktureringsforanstaltninger.

I det uofficielle dokument blev det foreslået at give de kompetente myndigheder/afviklingsmyndighederne yderligere beføjelser, der skal anvendes på banker, som er blevet erklæret FOLTF og vil blive likvideret. Dette vil omfatte beføjelser til at udpege en særlig ledelse, anvende værktøjer til virksomhedssalg og adskillelse af aktiver og indlede en stykvis likvidation med henblik på i højere grad at tilgodese almene hensyn som led i en retfærdig procedure. Medlemsstaterne fandt imidlertid generelt, at de beføjelser, der er fastsat i den nuværende ramme, er tilstrækkelige. Som alternativ foreslog en medlemsstat en bedre koordinering mellem myndighederne, når en bank nærmer sig en FOLTF-erklæring. Dette vil sikre, at afviklingsmyndigheden er forberedt, når den kompetente myndighed har erklæret en bank for FOLTF.

5. Spørgsmål vedrørende reduktion af risici i banksektoren

Under det slovenske formandskab er arbejdet påbegyndt med to lovgivningsforslag, der, når de er vedtaget, vil få betydelig indvirkning på nedbringelsen af risiciene i EU's banksystem, nemlig pakken om bekæmpelse af hvidvask af penge, som Kommissionen forelagde i juli, og kapitalkravspakken, der blev fremlagt i oktober. Formandskabet indledte straks forhandlingerne i Rådet om begge forslag. Desuden blev direktivet om kreditservicevirksomheder og kreditkøbere, der blev forhandlet mellem medlovgiverne under det portugisiske formandskab, og som har til formål at fremme udviklingen af sekundære markeder for misligholdte lån, godkendt af Rådet den 9. november 2021 og træder i kraft inden udgangen af dette år.

6. Afsluttende bemærkninger

Formandskabet opfordrer Rådet til at notere sig denne rapport med henblik på at fremme arbejdet yderligere.

Det franske formandskab opfordres til at tage udgangspunkt i de opnåede fremskridt og fortsætte arbejdet hen imod en styrkelse af bankunionen.
