



Bruxelles, den 2. juni 2021
(OR. en)

9311/21

LIMITE

EF 182
ECOFIN 548
CODEC 796

Interinstitutionel sag:
2015/0270(COD)

RAPPORT

fra:	formandskabet
til:	delegationerne
Vedr.:	Situationsrapport fra formandskabet om styrkelse af bankunionen

Resumé

Som et bidrag til det helhedsorienterede arbejde med udestående elementer for at fuldføre bankunionen fokuserede Ad Hoc-Gruppen vedrørende Styrkelse af Bankunionen under det portugisiske formandskab på de tekniske drøftelser om udformningen af den europæiske indskudsforsikringsordning (EDIS). Det portugisiske formandskab har anvendt en hybridmodel som reference og har behandlet anvendelsesområdet for EDIS og behandlingen af de valgmuligheder og nationale skøn, der er fastsat i direktivet om indskudsgarantiordninger, herunder de forebyggende og alternative foranstaltninger. Sammenhængen mellem EDIS og krisestyringsrammen blev også analyseret, og det samme blev risikobaserede bidrag. Drøftelserne fandt sted efter en række vejledende principper.

*En **hybrid model**, der indebærer, at nationale indskudsgarantiordninger får adgang til yderligere finansielle ressourcer fra en central indskudsforsikringsfond (DIF) og via obligatorisk långivning fra andre nationale indskudsgarantiordninger, blev fremlagt til drøftelse som en mulig kompromismodel for lanceringen af EDIS, i første omgang kun med likviditetstilførsel.*

Denne struktur giver den fleksibilitet, der kræves for at kunne udvikle sig til en model med en komponent for tabsdeling frem til en fuldt udbygget og stabil EDIS. I den forbindelse var der divergerende synspunkter, hvor flere medlemmer argumenterede for en fuldt udbygget EDIS med tabsdeling, mens nogle medlemmer mente, at EDIS ikke ville kræve forskellige faser eller dækning af tab, og hævdede, at disse ville være betinget af en politisk aftale, der også omfattede forhåndsbetingelser. Behovet for en enkel og effektiv model, der fremmer en tilpasning af ansvar og kontrol, fik bred opbakning.

*Flere dimensioner af den hybride model blev undersøgt i den indledende fase. Mange medlemmer støttede en **EDIS-udformning**, hvor de nationale midler, der er til rådighed til obligatorisk långivning, foruden sammenlægningen af midler på centralt plan, også vil blive deponeret i individuelle afdelinger ved siden af DIF, da det ville være administrativt mindre komplekst og mere sandsynligt at sikre rettidig støtte. Indførelsen af et loft på nationalt plan for obligatorisk långivning fik betydelig støtte, mens indførelsen af et loft over DIF var mere omstridt.*

*Flere medlemmer var af den opfattelse, at **enheder, der ikke er omfattet af CRD/CRR, og institutsikringsordninger, der er anerkendt som indskudsgarantiordninger**, bør medtages i anvendelsesområdet for EDIS. Medtagelsen af enheder, der ikke er omfattet af CRD/CRR, kunne afhænge af anvendelsen af proportionalitetsbestemmelser ved at medtage disse enheder i CRD/CRR eller af gennemførelsen af en overensstemmelsesprøve på europæisk plan. Flertallet af medlemmerne støttede medtagelsen af institutsikringsordninger, der er anerkendt som indskudsgarantiordninger, og alle medlemmer af institutsikringsordninger i anvendelsesområdet for EDIS. Et medlem støttede udelukkelsen heraf med den begrundelse, at sådanne institutsikringsordninger efter dennes opfattelse er forskellige fra andre indskudsgarantiordninger, og at omkostningsneutralitet kun kan opnås ved, at de ikke medtages. En harmoniseret ækvivalenstest kan være en vej frem for at sikre lige vilkår for **tredjelandsfilialer**, selv om der ikke var enighed om deres medtagelse i EDIS. Medtagelsen af sådanne enheder i anvendelsesområdet for CRD/CRR blev også nævnt.*

Ud over anvendelsesområdet for enheder viste drøftelserne om harmoniseringen af **valgmuligheder og nationale skøn** og deres mulige dækning under EDIS sig at være vigtig for drøftelserne om fordelingen af midler mellem de nationale indskudsgarantiordninger og DIF. I virkeligheden mente størstedelen af medlemmerne, at valgmuligheder og nationale skøn så vidt muligt bør harmoniseres og som minimum i et vist omfang være dækket under EDIS. Som drøftet forventes en stigende dækning under EDIS at blive ledsaget af en gradvis opbygning af DIF. Nogle få medlemmer mente, at alle valgmuligheder og nationale skøn fortsat bør være nationale valgmuligheder og kun være dækket på nationalt plan (dvs. uden mulighed for at anvende DIF's finansielle støtte), eventuelt med yderligere midler.

Tilpasning af bankunionens tre søjler og indførelse af en ensartet indskyderbeskyttelse blev generelt understreget som vigtige fælles elementer for så vidt angår enheder, der ikke er omfattet af CRD/CRR, institutsikringsordninger, tredjelandsfilialer og valgmuligheder og nationale skøn.

Flere medlemmer gik ind for en harmonisering af de materielle ordninger for anvendelsen af **forebyggende og/eller alternative foranstaltninger i EDIS**, navnlig for så vidt angår least-cost-testen, og nogle gav også udtryk for bekymring over behovet for at sikre, at de værktøjer, der er skabt, kan anvendes effektivt i forbindelse med revisionen af den overordnede ramme, og at der er lige vilkår i Den Europæiske Unions krisestyringsramme, når disse foranstaltninger anvendes. Med hensyn til dækning af disse foranstaltninger under EDIS var medlemmerne delt mellem at tillade dækning under EDIS og at opretholde disse foranstaltninger på nationalt plan alene. Nogle medlemmer støttede, at medtagelsen af disse foranstaltninger under EDIS ville kræve en større DIF, mens nogle få bemærkede, at den mulige større effektivitet, der kunne opnås ved at træffe sådanne foranstaltninger, måske ikke kræver en større DIF, så længe least-cost-testen er harmoniseret.

Drøftelsen om den potentielle **sammenhæng mellem EDIS og den igangværende revision af rammen for krisestyring og indskudsforsikring (CMDI)** bekræftede divergerende synspunkter, både om indskudsgarantiordningernes rolle i forbindelse med krisestyring (hvor flere medlemmer gik ind for en udvidelse heraf, mens flere andre mente, at en indskudsgarantiordnings primære funktion er at beskytte dækkede indskud gennem udbetaling) og om medtagelsen i EDIS af enhver udvidelse af indskudsgarantiordningernes funktioner. Der var også delte meninger om, hvorvidt EDIS og CMDI bør drøftes sammen eller holdes ud fra hinanden.

Med hensyn til **opbygningen af DIF** støttede flere medlemmer en model med direkte forudgående bidrag fra de nationale indskudsgarantiordninger, da alle de nationale indskudsgarantiordninger i øjeblikket er på vej til at nå deres målniveau, mens størstedelen af medlemmerne foretrak, at bidragene blev benchmarket på bankunionsniveau fra starten. Selv om spørgsmålets meget politiske karakter blev anerkendt, var mange medlemmer åbne over for idéen om at give EDIS ekstern finansieringskapacitet, nogle af dem gennem indførelse af en fælles bagstopperordning. Andre medlemmer støttede ikke ekstern finansiering, der involverer offentlige midler.

Muligheden for at tilføje **indikatorer baseret på statsengagementer** til metoden til beregning af risikobaserede bidrag blev overvejet af flere medlemmer som led i den politiske drøftelse af den lovgivningsmæssige behandling af statsengagementer. Selv om der var en vis støtte til anvendelsen af indikatorer baseret på koncentrationen af engagementer, gav idéen om at anvende indikatorer baseret på kreditrisici anledning til bekymring, navnlig på grund af den negative indvirkning på mindre markeder og det forhold, at eksterne kreditvurderinger er tilbøjelige til at forværre procyklikalitet og risici for den finansielle stabilitet.

Det portugisiske formandskab så også nærmere på begrebet tabsdeling og dets samspil med flere parametre i den hybride model under **overgangen til den fuldt udbyggede fase** med fuld dækning af tab, selv om nogle medlemmer mindede om, at der endnu ikke var opnået enighed. Flere medlemmer støttede en udformning, hvor DIF og de nationale indskudsgarantiordninger ville gribe ind parallelt, og hvor andelen af DIF's indgriben skulle tages med i betragtning ved absorbering af potentielle tab. Desuden var der forholdsvis bred støtte til en løsning, hvor andelen af midler, der afsættes til DIF, vil stige i overgangsfasen, og andelen af midler til obligatorisk långivning og til nationale formål vil falde.

De vigtigste holdninger og budskaber, der er nævnt ovenfor, berører ikke den mere omfattende beskrivelse af drøftelserne i ad hoc-gruppen, der præsenteres i denne rapport.

1. Indledning

I henhold til Rådets konklusioner om køreplanen for fuldførelse af bankunionen som vedtaget af Rådet den 17. juni 2016 (10460/16) og med afsæt i situationsrapporterne fra det nederlandske formandskab (10036/16), det slovakiske formandskab (14841/16), det maltesiske formandskab (9484/17), det estiske formandskab (14808/17), det bulgarske formandskab (9819/18), det østrigske formandskab (14452/18), det rumænske formandskab (9729/19 ADD1), det finske formandskab (14354/19 REV1), det kroatiske formandskab (8335/20 ADD1) og det tyske formandskab (13091/20) fortsatte det portugisiske formandskab det konstruktive arbejde på teknisk plan med Kommissionens forslag med henblik på oprettelsen af EDIS.

Det portugisiske formandskab afholdt fem møder i ad hoc-gruppen — den 2. februar, den 23. februar, den 22. marts, den 27. april og den 27. maj 2021.

Denne situationsrapport sammenfatter drøftelserne i løbet af semestret og er udarbejdet under hensyntagen til synspunkterne hos ad hoc-gruppens medlemmer, men under det portugisiske formandskabs ansvar. Den har til formål at sikre kontinuitet og lette det kommende formandskabs arbejde og bør ikke betragtes som bindende, da der er tale om formandskabets vurdering af resultatet af drøftelserne.

Drøftelserne havde fokus på udvikling og styrkelse af bankunionen. Hovedfokus var på de tekniske elementer i udformningen af en troværdig og effektiv EDIS, der bygger på de tidligere drøftelser og de seneste politiske retningslinjer, herunder skrivelsen fra Eurogruppens formand til Det Europæiske Råds formand forud for eurotopmødet i december 2020.

Formålet med det portugisiske formandskabs arbejde var at få afklaret de vigtigste spørgsmål. Med udgangspunkt i et sæt vejledende principper vurderede det portugisiske formandskab oprindeligt udformningen af den hybride model på grundlag af en EDIS, der udelukkende er baseret på likviditet, og som dækker indskudsgarantiordningernes obligatoriske funktioner som fastsat i direktivet om indskudsgarantiordninger (dvs. udbetaling og anvendelse af nationale indskudsgarantiordninger ved afvikling).

Efterfølgende blev der efter en byggestenstilgang behandlet en række andre byggesten, nemlig:

- i) behandlingen af forskellige enheder (enheder, der ikke er omfattet af CRD/CRR, tredjelandfilialer og institutsikringsordninger og deres medlemmer),
- ii) samspillet mellem EDIS og de valgmuligheder og nationale skøn, der er fastsat i direktivet om indskudsgarantiordninger og
- iii) medtagelse af forebyggende og alternative foranstaltninger i anvendelsesområdet for EDIS.

Sidstnævnte blev suppleret med en debat om den mulige sammenhæng mellem EDIS og revisionen af CMDI-rammen. Endelig blev risikobaserede bidrag under EDIS også drøftet, herunder spørgsmålet om at tilføje indikatorer for potentielle statsengagementer til deres beregningsmetode.

På dette grundlag blev medlemmerne opfordret til at drøfte medtagelsen af yderligere elementer af stigende kompleksitet i den hybride model og endelig til at drøfte samspillet mellem dem i overgangsfasen med tabsdækning, samtidig med at de muligvis konvergerer til en fuldt udbygget EDIS i den fuldt udbyggede fase, hvilket stadig afhænger af en politisk beslutning.

Det portugisiske formandskab er enig i, at drøftelserne i løbet af semestret kan ses i en bredere sammenhæng med de politiske drøftelser i Gruppen på Højt Plan vedrørende EDIS om tre (EDIS, krisestyring og lovgivningsmæssig behandling af statsengagementer) af de fire arbejdsområder, der indgår i den helhedsorienterede tilgang, og med Europa-Kommissionens CMDI-revision, der forventes inden udgangen af 2021. Nogle medlemmer bemærkede, at arbejdet med EDIS bør gå videre med andre arbejdsområder.

Der blev regelmæssigt rapporteret om drøftelserne på møderne i Gruppen på Højt Plan.

2. Vejledende principper

På det første møde, der fandt sted den 2. februar 2021, foreslog det portugisiske formandskab en række **vejledende principper** for de efterfølgende drøftelser om yderligere styrkelse af bankunionen, herunder EDIS, med et uofficielt dokument fra det portugisiske formandskab som baggrundsdokument.

Disse vejledende principper var følgende:

1. sikre finansiel stabilitet både på bankunionsniveau og på nationalt niveau
2. sikre en højt og ensartet indskyderbeskyttelse, uanset hvor banken befinder sig

3. sikre en passende balance mellem kontrol og ansvar på bankunionsniveau
4. tilpasse incitamenterne inden for en ensartet og harmoniseret indskudsgarantiramme
5. bryde afhængigheden af nationale bagstopperordninger og skattekedernes penge
6. sikre ligebehandling af nationale indskudsgarantiordninger med begrænsning i overgangsfasen af first mover-fordelen
7. udvikle en så enkel struktur for EDIS som muligt.

Flertallet af medlemmerne gav udtryk for deres generelle tilslutning til de syv principper, som det portugisiske formandskab har foreslået, og fandt dem nyttige i forbindelse med drøftelserne, mens andre mente, at drøftelserne om principper på højt plan bør være forbeholdt det politiske niveau.

Blandt de fremlagte principper understregede nogle medlemmer navnlig behovet for at sikre indskydernes beskyttelse og tillid til systemet. Desuden gav nogle medlemmer udtryk for bekymring over: i) manglen på en fælles forståelse af, hvad nogle af principperne betyder, og hvordan de skal fortolkes, ii) behovet for samspil mellem krisestyrings- og EDIS-rammerne og de politiske valg, der skal træffes i forbindelse hermed samt iii) princippet om tilpasning af kontrol og ansvar. Nogle få medlemmer nævnte også, at det er vigtigt, at disse principper på passende vis tager højde for behandlingen af særlige nationale forhold såsom valgmuligheder og nationale skøn og institutsikringsordninger. Nogle få medlemmer understregede også betydningen af bankernes risici, når de indgår i EDIS.

Nogle medlemmer nævnte behovet for også at overveje andre principper såsom: fremme af omkostningseffektivitet og omkostningsefficiens, behovet for at sikre omkostningsneutralitet for banksektoren, undgåelse af systematisk krydssubsidiering, begrænsning af moral hazard og forbedring af risikoreduktionen. Nogle medlemmer understregede ligeledes behovet for at tilpasse bankunionens tre søjler, bryde forbindelsen mellem stat og bank, sikre ensartet behandling i alle deltagende medlemsstater, uanset om de anvender euroen, sikre lige vilkår mere effektivt og bevare det indre markeds integritet. Betydningen af at gøre hurtige fremskridt hen imod en fuldt udbygget EDIS som slutmål blev også understreget af nogle medlemmer, mens et par andre medlemmer var af den modsatte opfattelse.

Det portugisiske formandskab mente, at de fleste af de forslag, som medlemmerne havde foreslået, allerede indgik i de syv fremlagte principper.

3. Den hybride model

Medlemmerne af ad hoc-gruppen drøftede **operationaliseringen af den hybride model** på møderne den 2. og 23. februar 2021 på grundlag af to uofficielle dokumenter fra det portugisiske formandskab.

Det portugisiske formandskab koncentrerede debatten om hovedelementerne i den hybride model:

i) fordelingen af midler og DIF's størrelse, ii) den obligatoriske låneordning, iii) lofterne for DIF og for obligatorisk långivning, iv) opbygning og finansiering af DIF, v) adgang til ekstern finansiering, vi) begrebet likviditetsmangel, vii) tilbagebetaling af likviditetsstøtte (herunder renter og lånenes løbetider) og viii) forvaltningen af EDIS.

Med henblik på ovennævnte elementer påtænkte det portugisiske formandskab en enkel struktur, en såkaldt referencemodel. Denne referencemodel var kendetegnet ved likviditetstilførsel, der kun omfattede udbetaling af dækkede indskud og bidrag til afviklingsfinansiering svarende til de tab, der skulle bæres af dækkede indskud.

Med hensyn til **fordelingen af midler** støttede størstedelen af medlemmerne en lille eller mellemstor DIF. Nogle mente, at referencemodellen har et begrænset anvendelsesområde i forhold til dens indgreb, og at en udvidelse af anvendelsesområdet imidlertid kan kræve en større DIF. Mange medlemmer var også åbne over for at øge DIF's størrelse med tiden. Nogle medlemmer nævnte den potentielle indvirkning på fordelingen af midler, som den endelige udformning af CMDI-rammen får.

Der blev fremlagt to muligheder for den **obligatoriske låneordning**: én, hvor midler, der kan mobiliseres til obligatorisk långivning, opretholdes ved siden af de nationale indskudsgarantiordninger, og én, hvor disse midler deponeres i individuelle afdelinger ved siden af DIF (én afdeling for hver medlemsstat). Sidstnævnte mulighed blev støttet af mange medlemmer, som bemærkede, at den administrativt set er mindre kompleks og med større sandsynlighed vil sikre rettidig støtte fra DIF. Nogle medlemmer gav udtryk for, at de foretrækker førstnævnte mulighed, og understregede betydningen af, at midlerne er under direkte national kontrol.

Nogle få medlemmer foreslog en alternativ mulighed, hvor den centrale fond udelukkende består af individuelle afdelinger og dermed afviger fra den hybride model. Desuden talte et af medlemmerne for en model uden obligatorisk långivning, som efter medlemmets opfattelse ville være mere effektiv end den hybride model. Et andet medlem anførte, at en model med udelukkende obligatorisk långivning efter medlemmets opfattelse også kunne være en form for en EDIS.

Mange medlemmer foretrak, at **loftet** for DIF defineres som en procentdel af DIF's målniveau, mens andre var imod et loft. Nogle argumenterede imod behovet for et loft med den begrundelse, at der allerede findes passende eksterne finansieringsordninger, og på grund af betydningen af systemets samlede slagkraft. Kun nogle få medlemmer foretrak et loft, der varierer med de finansielle midler, der er til rådighed i DIF på tidspunktet for anmodningen. Desuden foreslog nogle få medlemmer, at loftet skulle tage hensyn til det nationale banksystems størrelse, da dette påvirker tilbagebetalingsevnen hos den nationale indskudsgarantiordning, der har behov for midler.

Loftet for obligatorisk långivning fik bred opbakning, selv om medlemmerne havde forskellige meninger om gennemførelsen heraf. Mange medlemmer foretrak, at loftet defineres som den andel af de nationale midler, der udelukkende er til rådighed til nationale formål (beregnet som en procentdel af de nationale indskudsgarantiordningers målniveau), mens nogle medlemmer foretrak et loft defineret som en procentdel af de disponible finansielle midler placeret ved siden af den nationale indskudsgarantiordning på tidspunktet for anmodningen.

Det portugisiske formandskabs forslag om at **opbygge DIF** gennem direkte forudgående bidrag fra de nationale indskudsgarantiordninger blev støttet af flere medlemmer, da alle nationale indskudsgarantiordninger i øjeblikket er på vej til at nå deres målniveau. Desuden foretrak nogle få medlemmer, at risikobaserede bidrag blev benchmarket på nationalt plan i likviditetsfasen, mens størstedelen af medlemmerne argumenterede for, at bankunionsbenchmarket bør anvendes fra starten af EDIS. Ét medlem støttede idéen om at differentiere de nationale indskudsgarantiordningers målniveauer for at sikre, at de nationale indskudsgarantiordninger først bærer et risikobaseret nationalt tab, inden DIF kan anvendes, da opbygningen af DIF gennem forudgående overførsler fra de nationale indskudsgarantiordninger efter medlemmets opfattelse ikke ville gøre det muligt at have et risikobaseret bidrag for hele bankunionen. Nogle medlemmer bad Europa-Kommissionen om en kvantitativ analyse.

Selv om spørgsmålets meget politiske karakter blev anerkendt, var mange medlemmer åbne over for idéen om at give EDIS **ekstern finansieringskapacitet** for at øge dens slagkraft og mindske afhængigheden af nationale bagstopperordninger, nogle af dem gennem indførelse af en fælles bagstopperordning. Andre medlemmer støttede ikke ekstern finansiering, der involverer offentlige midler.

Under denne drøftelse blev der givet udtryk for forskellige holdninger. Indførelsen af en fælles bagstopperordning i EDIS, svarende til Den Fælles Afviklingsfond, fik nogen støtte. De resterende muligheder, som det portugisiske formandskab fremlagde, nemlig indførelse af frivillig finansiering blandt nationale indskudsgarantiordninger og långivning fra sektoren, blev også støttet. Det blev påpeget, at disse muligheder allerede findes for Den Fælles Afviklingsfond, hvilket taler for, at de anvendes i EDIS. Nogle få medlemmer nævnte endvidere muligheden for, at Den Fælles Afviklingsfond kan låne til EDIS, hvorved der drages fordel af synergier mellem dem, mens andre understregede behovet for at have et fuldstændigt billede af EDIS, inden der tages stilling. Der blev også foreslået en nærmere analyse af de potentielle finansieringsbehov for bedre at kunne vurdere de politiske valgmuligheder med hensyn til den hybride model.

Under den hybride model skal den nationale indskudsgarantiordning først udtømme sine disponible finansielle midler (op til målniveauet), og dernæst kan DIF, hvis der fortsat mangler et beløb, udlåne op til det beløb. I lyset heraf blev **begrebet likviditetsmangel** og den rolle, som ekstraordinære bidrag har, drøftet, nemlig om disse bidrag bør opkræves, før de nationale indskudsgarantiordninger har adgang til DIF (hvorved det manglende beløb reduceres). Størstedelen af medlemmerne var enige om, at begrebet likviditetsmangel, der skal finansieres af EDIS, ikke bør indebære ekstraordinære bidrag.

Med hensyn til de politiske valgmuligheder, som formandskabet forelagde om dette emne, var størstedelen af medlemmerne enige i idéen om at give de nationale indskudsgarantiordninger fuld fleksibilitet til at beslutte, om de vil opkræve ekstraordinære bidrag, efter at der er ydet likviditetsstøtte, for at undgå at lægge en uforholdsmæssig stor byrde på det nationale banksystem og på den måde bidrage til at bevare den finansielle stabilitet. Nogle medlemmer foretrak imidlertid et minimumsbeløb, der skal opkræves inden for en forud fastsat tidsramme. Nogle få medlemmer understregede betydningen af, at ekstraordinære bidrag opkræves, efter at der er modtaget likviditetsstøtte, som en rettidig måde at tilbagebetale lån på. Nogle få medlemmer bemærkede også, at ændringer i den automatiske opkrævning af ekstraordinære bidrag efter deres mening ville være en afvigelse fra det nuværende direktiv om indskudsgarantiordninger. I samme forbindelse nævnte nogle medlemmer betydningen af at bevare lige vilkår mellem medlemmerne af bankunionen og dem, der står uden for.

Med hensyn til **tilbagebetaling af likviditetsstøtten** var flere medlemmer enige om behovet for fleksibilitet i forbindelse med udarbejdelsen af tilbagebetalingsplanen, især for at undgå procyklikalitet og begrænse den negative indvirkning på banksystemet. Der var også en vis støtte til at have vejledende bestemmelser i lovgivningen for at sikre forudsigelighed, gennemsigtighed og hurtighed i forhandlingerne mellem den nationale indskudsgarantiordning og den centrale myndighed. Andre medlemmer foretrak en strengere og mindre fleksibel tilgang med den begrundelse, at det er nødvendigt at sikre lige vilkår og skabe klarhed og sikkerhed, herunder for de modtagende nationale indskudsgarantiordninger.

Størstedelen af medlemmerne gik ind for at opkræve renter på de lån, som EDIS yder, og argumenterede for en enkel og pragmatisk metode, mens nogle få medlemmer var uenige i idéen om at opkræve renter med begrundelse i, at formålet med mekanismen bør være at bevare den finansielle stabilitet uden at lægge en uforholdsmæssig stor byrde på de nationale indskudsgarantiordninger og i sidste ende det nationale banksystem. Tilhængerne af at opkræve renter var også enige om, at rentesatserne skulle være resultatet af en kombination af de forskellige finansieringskilders offeromkostninger. Mange medlemmer var enige i idéen om at tilpasse rentesatsen for midler, der kommer fra både DIF og obligatorisk långivning, og anførte, at dette afspejler disse kilders sandsynligvis lige store offeromkostninger, mindsker first mover-fordelen og er enkelt og ligetil at anvende. Nogle få medlemmer gik ind for nulrenter og differentierede rentesatser, der afspejler forskellige offeromkostninger, navnlig mellem deltagende medlemsstater i og uden for euroområdet. Endelig var flere medlemmer åbne over for at undersøge idéen om at anvende Den Europæiske Centralbanks (ECB's) rente for indlånsfaciliteten som benchmark.

Med hensyn til løbetiden for det lån, der ydes til en national indskudsgarantiordning, der har behov for midler, understregede flere medlemmer behovet for tilstrækkelig tid til at tilbagebetale sådanne lån for at undgå at lægge en uforholdsmæssig stor byrde på banksystemet og skabe procyklikalitet, samtidig med at der sikres en passende genopfyldningshastighed. Formandskabets forslag om at indføre et løbetidsmismatch mellem ydede lån og optagne lån fik ikke megen støtte, navnlig på grund af bekymringer om udfordringerne ved finansiering af et sådant mismatch.

Med hensyn til **forvaltningsrelaterede spørgsmål** understregede nogle medlemmer betydningen af tilpasning af ansvar og kontrol. Nogle få medlemmer anmodede om, at de nationale indskudsgarantiordninger kom til at spille en rolle i beslutningsprocessen, mens andre nævnte, at de nationale indskudsgarantiordningers adgang til deres individuelle afdelinger ikke må afhænge af en tilladelse fra den centrale myndighed. Der var ingen modstand mod at udpege Den Fælles Afviklingsinstans som central myndighed for EDIS, og nogle medlemmer henviste til, at forvaltningsordningerne afhænger af udformningen af EDIS samt de bredere drøftelser om krisestyring. Behovet for, at forvaltningen ikke bliver alt for kompleks for at muliggøre en effektiv beslutningstagning, blev også understreget.

For at støtte drøftelserne om den hybride model i likviditetsfasen fremlagde Europa-Kommissionens Fælles Forskningscenter de foreløbige resultater af dets igangværende kvantitative analyse af **EDIS' effektivitet og poolingeffekt**. Analysen viser, at den hybride model og en model med fuld likviditetspooling vil være mere effektive til at forebygge likviditetsmangel i krisesituationer end den nuværende status quo. Resultaterne fremhævede også de synergier, der skabes ved at poole ressourcer med hensyn til modellens slagkraft. Nogle få medlemmer satte spørgsmålstejn ved de analytiske konklusioner.

4. Enheder, der ikke er omfattet af CRD/CRR

Drøftelserne om anvendelsesområdet for EDIS startede på mødet den 23. februar 2021 med potentiel medtagelse i EDIS af **enheder, der ikke er omfattet af CRD/CRR**, som var baseret på det portugisiske formandskabs uofficielle dokument om behandlingen af enheder, der ikke er omfattet af CRD/CRR, under EDIS.

På opfordring fra det portugisiske formandskab fremlagde medlemmer, hvis enheder, der ikke er omfattet af CRD/CRR, udgør en væsentlig del af banksystemet, en kort beskrivelse af den kvantitative og sociale betydning på nationalt/regionalt plan af sådanne enheder i deres jurisdiktion. På trods af disse enheders begrænsede størrelse på bankunionsniveau beskrev disse medlemmer betydningen af sådanne enheder i deres banksystem og kastede noget lys over den relative risiko, som disse enheder udgør.

Flere medlemmer gav udtryk for, at de foretrækker at tilpasse bankunionens tre søjler ved at medtage enheder, der ikke er omfattet af CRD/CRR, i anvendelsesområdet for EDIS og i CRD/CRR-rammen under hensyntagen til de allerede påtænkte proportionalitetsbestemmelser. Ikke desto mindre understregede andre medlemmer, at de nuværende proportionalitetsbestemmelser måske ikke er egnede til alle enheder, der ikke er omfattet af CRD/CRR. Gennemførelsen af en overensstemmelsestest på europæisk plan vedrørende reguleringen af og tilsynet med disse enheder som en betingelse for deres medtagelse i anvendelsesområdet for EDIS blev støttet af andre medlemmer.

Udeladelsen af enheder, der ikke er omfattet af CRD/CRR, af anvendelsesområdet for EDIS blev støttet af nogle få medlemmer, mens ét medlem foreslog en tilpasning til behandlingen af tredjelandsfilialer, hvor medtagelsen i anvendelsesområdet for EDIS kunne opnås gennem tilpasning af risikobaserede bidrag.

5. Tredjelandsfilialer

Medtagelsen af **tredjelandsfilialer** i anvendelsesområdet for EDIS var et andet emne, der blev drøftet på mødet den 23. februar, og drøftelsen var baseret på det portugisiske formandskabs uofficielle dokument om behandling af tredjelandsfilialer under EDIS.

EBA orienterede om det arbejde med tredjelandsfilialer, der var udført i forbindelse med EBA's udtalelser om gennemførelsen af direktivet om indskudsgarantiordninger. Analysen viste, at de fleste af tredjelandsfilialerne i Den Europæiske Union er medlemmer af en national indskudsgarantiordning, da deres nationale ordninger ikke blev anset for at være ækvivalente.

Da ækvivalenstestene ikke er harmoniseret inden for de nuværende rammer, blev størstedelen af medlemmerne enige om at gennemføre en harmoniseret ækvivalenstest som et middel til at sikre lige vilkår, mens nogle få påpegede, at dette kan være temmelig komplekst og tidskrævende i betragtning af det lille antal berørte institutter og deres begrænsede kvantitative relevans.

Drøftelsen har ikke ført til konsensus om en foretrukken mulighed med hensyn til behandling under EDIS af tredjelandsfilialer, hvis beskyttelsesordning ikke er ækvivalent. Nogle medlemmer foretrak at justere disse filialers bidrag til EDIS med en specifik ekstra risikofaktor, mens andre medlemmer gik ind for at medtage sådanne enheder i anvendelsesområdet for CRD/CRR, men anmodede om, at der foretages en analyse af de videre konsekvenser. Nogle få medlemmer foretrak, at disse filialer kun dækkes på nationalt plan i betragtning af manglen på tilsynsredskaber til rådighed for værtslandet, mens andre advarede om, at selv om tredjelandsfilialer i øjeblikket udgør en lille andel af de dækkede indskud i EU, kan det ændre sig efter brexit.

6. Institutsikringsordninger

En institutsikringsordning defineres i kapitalkravsforordningen (CRR) som et netværk af kreditinstitutters kontraktmæssige eller vedtægtsmæssige ansvarsordning, der beskytter sine medlemmer og navnlig sikrer deres likviditet og solvens for at undgå konkurs, når det er nødvendigt. Nogle institutsikringsordninger er officielt anerkendt som indskudsgarantiordninger i henhold til direktivet om indskudsgarantiordninger.

I betragtning af den betydelige andel af de dækkede indskud fra medlemmerne af institutsikringsordninger, der er anerkendt som indskudsgarantiordninger i bankunionen (20,8 % i 2019 ifølge EBA-databasen), er drøftelserne om institutsikringsordninger af afgørende betydning for udviklingen af en klar definition af anvendelsesområdet for EDIS. Til støtte for disse drøftelser, der fandt sted den 22. marts og den 27. april 2021, gjorde det portugisiske formandskab formanskab følgende:

1. opfordrede to repræsentanter for institutsikringsordninger, én fra Tyskland og én fra Østrig, til at redegøre for deres aktiviteter
2. opfordrede Europa-Kommissionen til at fremlægge en oversigt over institutsikringsordninger i EU
3. opfordrede ECB til at redegøre for sin overvågning af institutsikringsordninger
4. udarbejdede som baggrundsdokument et uofficielt dokument om behandlingen af institutsikringsordninger og deres medlemmer i forbindelse med EDIS.

For at klarlægge, hvordan disse ordninger fungerer, fremlagde den **nationale sammenslutning af tyske andelsbanker** og de **østrigske sparekasser** deres institutsikringsordningers organisation og funktion.

Europa-Kommissionen opsummerede den gældende retlige ramme og de vigtigste faktuelle oplysninger om institutsikringsordninger med fokus på institutsikringsordninger, der er anerkendt som indskudsgarantiordninger, og på virkningerne af medlemskabet af institutsikringsordninger (der ikke er anerkendt som indskudsgarantiordninger) for det risikobaserede bidrag i nogle medlemsstater. I den forbindelse anmodede nogle få medlemmer om yderligere præciseringer vedrørende: i) forudsigeligheden af og automatikken i forbindelse med den støtte, som institutsikringsordninger yder deres medlemmer, ii) vurderingen af en risikoreduktionsfaktor i EDIS, iii) institutsikringsordningernes anerkendelse i henhold til CRR, iv) adskillelsen af institutsikringsordningernes midler fra de midler, der anvendes til indskudsgarantiordningers funktioner, og v) tilsynet med institutsikringsordninger.

ECB's redegørelse for overvågningen af institutsikringsordninger omhandlede de regulerings- og tilsynsmæssige rammer for institutsikringsordninger samt kapitalfordele i forbindelse med institutsikringsordninger og den økonomiske støttekapacitet hos hybride institutsikringsordninger, hvis overvågning foretages af ECB og de kompetente nationale myndigheder i fællesskab. ECB forklarede navnlig, at forskellene på kapitalfordele og -undtagelser på tværs af institutsikringsordninger hænger sammen med forskelle på institutsikringsordningernes struktur og organisation, hvilket afspejler, i hvilket omfang der er koncerninterne forbindelser med hensyn til finansiering eller kapitalbesiddelser. Den præciserede også, at nogle institutsikringsordninger, der er anerkendt som indskudsgarantiordninger, skal støtte deres medlemmer, mens andre ikke har en sådan obligatorisk forpligtelse. Desuden fremhævede ECB nogle eksempler på bedste praksis for institutsikringsordningers funktion, navnlig: i) robuste regler, der sikrer en hurtig beslutningsproces med klare eskaleringsstiger i institutsikringsordningernes forskellige organer, ii) en strengere adskillelse af institutsikringsordningernes midler og de midler, der anvendes til indskudsgarantiordningers funktioner, og iii) effektive processer til sikring af passende overvågning på centralt plan og rettidig anvendelse af foranstaltninger. ECB bemærkede også den rolle, som institutsikringsordninger kan have med hensyn til at sikre forbedret risikostyringspraksis, bedre overvågning og yderligere konsolidering af mindre signifikante institutter. Nogle få medlemmer påpegede imidlertid, at fraværet af en retlig forpligtelse til finansiel støtte inden for visse institutsikringsordninger kan svække sådanne ordningers troværdighed og rejse tvivl om den påståede lavere risiko ved dem.

For at fremme debatten om de politiske valgmuligheder under den hybride EDIS-model til behandling af: i) institutsikringsordninger, der er anerkendt som indskudsgarantiordninger, og ii) valgmuligheder og nationale skøn om lavere bidrag for medlemmer af institutsikringsordninger, der ikke er anerkendt som indskudsgarantiordninger, udarbejdede det portugisiske formandskab et uofficielt dokument om **behandlingen af institutsikringsordninger og deres medlemmer i forbindelse med EDIS**.

Med hensyn til behandlingen af institutsikringsordninger, der er anerkendt som indskudsgarantiordninger i forbindelse med EDIS, foretrak størstedelen af medlemmerne at medtage institutsikringsordningerne og deres medlemmer i anvendelsesområdet for EDIS på samme vilkår som andre indskudsgarantiordninger, herunder med henblik på forebyggende foranstaltninger. Disse medlemmer mente, at denne mulighed er i overensstemmelse med målet om at tilpasse bankunionens tre søjler og med harmoniseret indskyderbeskyttelse. De fremførte også, at udelukkelsen af institutsikringsordninger af anvendelsesområdet for EDIS ville mindske EDIS' slagkraft, eftersom institutsikringsordninger udgør en stor del af de dækkede indskud i bankunionen. Det blev også fremført, at denne mulighed fremmede en mere konsekvent behandling med hensyn til medtagelsen af forebyggende foranstaltninger i EDIS og dermed sikrede lige vilkår mere effektivt.

Desuden støttede nogle få medlemmer, at institutsikringsordninger og deres medlemmer blev medtaget i anvendelsesområdet for EDIS, idet forebyggende foranstaltninger kun finansieres fuldt ud på nationalt plan, enten gennem yderligere midler ud over målniveauet eller kombineret med særlig behandling af institutsikringsordninger (med hensyn til overførsel af en mindre andel af midlerne til den centrale fond sammenlignet med andre indskudsgarantiordninger). Disse medlemmer anførte, at en sådan tilgang ville afspejle kendetegnene ved institutsikringsordninger, der er anerkendt som indskudsgarantiordninger. Ét medlem støttede udelukkelsen af institutsikringsordninger af anvendelsesområdet for EDIS med den begrundelse, at institutsikringsordninger efter medlemmets opfattelse er forskellige fra andre indskudsgarantiordninger, da de mindsker sandsynligheden for insolvens og udbetaling, og at der kun kan opnås omkostningsneutralitet, ved at de ikke medtages.

Størstedelen af medlemmerne gav udtryk for, at de foretrak fuld harmonisering af nationale valgmuligheder og skøn om lavere bidrag for medlemmer af institutsikringsordninger, der ikke er anerkendt som indskudsgarantiordninger, eventuelt kombineret med betaling af harmoniserede risikobaserede bidrag til DIF, hvilket afspejler risikoprofilen for institutsikringsordningers medlemmer.

Generelt var nogle medlemmer åbne over for at drøfte en harmoniseret metode til beregning af bidrag med en forudgående vurdering af risikoprofilen for institutsikringsordningers medlemmer for at sikre lige vilkår.

7. Valgmuligheder og nationale skøn

På mødet den 23. februar 2021 drøftede det portugisiske formandskab yderligere behandling af valgmuligheder og nationale skøn i forbindelse med EDIS foruden de valgmuligheder og skøn, der er omtalt i andre dele af denne rapport (tredjelandsfilialer, lavere bidrag for medlemmer af institutsikringsordninger, der ikke anerkendes som indskudsgarantiordninger, og forebyggende og alternative foranstaltninger).

EBA fremlagde sine politiske anbefalinger fra **EBA's holdninger til gennemførelsen af direktivet om indskudsgarantiordninger**, som havde til formål at mindske forskellene til fordel for et mere harmoniseret system. I den forbindelse fremhævede nogle medlemmer betydningen af at skabe et så enkelt og harmoniseret system som muligt for at bevare lige konkurrencevilkår i alle medlemsstater. Andre medlemsstater fremhævede behovet for fleksibilitet på nationalt plan for at bevare særlige nationale forhold og skøn og sikre indskydernes beskyttelse og tillid til systemet. Nogle medlemmer bekræftede i den forbindelse på ny deres holdning til den endelige udformning af EDIS ved at understrege betydningen af at udvikle en struktur, der fungerer stabilt i en fuldt udbygget EDIS med gensidiggørelse af tab. Nogle få medlemmer anførte dog, at den hybride model med ingen eller mindre tabsdeling synes at være en velegnet konstruktion til behandling af valgmuligheder og nationale skøn.

For at strukturere drøftelsen forelagde det portugisiske formandskab et uofficielt dokument om **behandling af valgmuligheder og nationale skøn i forbindelse med EDIS**, som tog fat på forskellige politiske valgmuligheder under den ovennævnte referencemodel. Det gav også et overblik over en mulig vej frem for hver valgmulighed og hvert nationalt skøn (22 sammenlagt) i forbindelse med EDIS ved at fokusere på valgmulighederne og de nationale skøns indvirkning på EDIS og deres relevans for medlemsstaterne.

Selv om der ikke blev gennemført en individuel vurdering af hver valgmulighed og hvert nationalt skøn med hensyn til de politiske valgmuligheder, som formandskabet havde fremlagt, mente størstedelen af medlemmerne, at valgmuligheder og nationale skøn såvidt muligt bør harmoniseres og som minimum i et vist omfang være dækket af EDIS. Blandt disse medlemmer støttede nogle også idéen om, at en delvis harmonisering af valgmulighederne og de nationale skøn kun ville være fuldt eller delvist dækket af EDIS eller nationale indskudsgarantiordninger på nationalt plan i form af overskydende midler fra indskudsgarantiordningernes målniveauer, navnlig i overgangsfasen.

Andre mente, at valgmulighederne og de nationale skøn fortsat kunne være valgfri, hvis der ikke kan opnås harmonisering, og samtidig kun være dækket af EDIS eller nationale indskudsgarantiordninger på nationalt plan, eventuelt med overskydende midler i forhold til deres målniveauer. Nogle få medlemmer mente, at alle valgmuligheder og nationale skøn fortsat bør være nationale valgmuligheder og kun være dækket på nationalt plan, eventuelt gennem yderligere midler. Efter deres opfattelse ville dette ikke øge omkostningerne for EDIS og ville give mulighed for yderligere fleksibilitet på nationalt plan. Endelig var nogle få medlemmer tilbøjelige til at overveje at afskaffe valgmuligheder og nationale skøn.

Flere medlemmer udtrykte desuden interesse i at undersøge, hvordan størrelsen af de dækkede indskud eller de risici, der er forbundet med valgmuligheder og nationale skøn, kan afspejles i metoden til beregning af bidrag til EDIS. Nogle få medlemmer var imidlertid skeptiske over for de konkrete parametre, der kunne anvendes til at nå dette mål.

8. Forebyggende og alternative foranstaltninger

Behandlingen af valgmuligheder og nationale skøn for så vidt angår forebyggende og alternative foranstaltninger i forbindelse med EDIS er også af afgørende betydning for anvendelsesområdet for EDIS. Ud over indskudsgarantiordningernes to obligatoriske funktioner, nemlig udbetaling og bidrag til afvikling, fastsætter direktivet om indskudsgarantiordninger, at medlemsstaterne også kan give indskudsgarantiordningerne mulighed for at finansiere: i) foranstaltninger, der har til formål at hindre et kreditinstituts sammenbrud (forebyggende foranstaltninger), og ii) foranstaltninger, der træffes i tilfælde af insolvens for at bevare indskydernes adgang til dækkede indskud (alternative foranstaltninger).

På mødet den 22. marts fremlagde Europa-Kommissionen de vigtigste punkter i **Domstolens nylige afgørelse i Tercas-sagen** og gav en kort **vurdering af denne afgørelses indvirkning på indskudsgarantiordningers indgriben** og af samspillet mellem direktivet om indskudsgarantiordninger og direktivet om genopretning og afvikling for så vidt angår anvendelsen af forebyggende foranstaltninger og finansiering heraf gennem indskudsgarantiordninger (og eventuelt gennem EDIS), hvilket kan berettige en præcisering som led i den igangværende revision af CMDI.

Til støtte for drøftelserne fremlagde det portugisiske formandskab et uofficielt dokument om **behandling af forebyggende og alternative foranstaltninger i forbindelse med EDIS** og tilskyndede til debat om forskellige politiske valgmuligheder for behandlingen af disse foranstaltninger i forbindelse med EDIS samt om deres indvirkning på udformningen af den hybride model, navnlig i EDIS' likviditetsfase.

Medlemmerne havde delte holdninger til de politiske valgmuligheder for behandlingen af disse foranstaltninger i forbindelse med EDIS. Nogle medlemmer foretrak en harmoniseret ordning for begge foranstaltninger, og at de skulle dækkes af EDIS. Andre medlemmer støttede en ordning, hvor foranstaltningerne fortsat kun ville være på nationalt plan og skulle finansieres med midler enten inden for eller over målniveauet, mens EDIS udelukkende fokuserede på de to obligatoriske funktioner som fastsat i direktivet om indskudsgarantiordninger. De medlemmer, der støttede, at begge foranstaltninger skulle dækkes af EDIS, fremhævede generelt: i) de formodede effektivitetsmæssige fordele heraf ved at beskytte tilliden hos indskyderne og ved anvendelsen af midler, ii) sammenhængen med den generelle ordning for indgriben i nødlidende banker, iii) fleksibiliteten og forudsigeligheden herved og iv) EDIS' evne til at fremme lige konkurrencevilkår blandt medlemsstaterne ved at sikre beskyttelse af indskyderne, hvilket ville berettige, at der ydes den samme dækning fra den centrale fond og fra obligatorisk långivning som i tilfælde af udbetaling. Nogle af disse medlemmer var enige i behovet for at harmonisere de omfattende ordninger for anvendelsen af disse foranstaltninger (navnlig med hensyn til least-cost-testen). De medlemmer, der foretrak at bevare disse foranstaltninger på nationalt plan, gav udtryk for følgende betænkeligheder: i) moral hazard, ii) samspillet med den igangværende revision af CMDI-rammen, som kan påvirke drøftelserne om behandlingen af disse foranstaltninger i EDIS, og iii) det forhold, at institutters sammenbrud bør håndteres inden for afviklingsrammen og ikke primært gennem disse foranstaltninger. Blandt disse medlemmer nævnte nogle også, at EDIS bør begrænses til udbetalingsindgreb. Nogle få medlemmer foretrak at bevare disse foranstaltninger som en national valgmulighed, navnlig for alternative foranstaltninger, og lade dem være dækket af EDIS. Nogle få medlemmer foretrak også, at der blev indført strengere betingelser for anvendelsen af disse foranstaltninger på nationalt plan for at sikre lige vilkår i EU's krisestyringsramme.

Nogle medlemmer nævnte også de forskellige politiske valgmuligheders indvirkning på den hybride models udformningskarakteristika, navnlig med hensyn til tildelingen af midler (hvor nogle medlemmer anførte, at inddragelsen af disse foranstaltninger kunne kræve en større DIF), mens nogle få medlemmer bemærkede, at den mulige større effektivitet, som kunne opnås ved at indføre sådanne foranstaltninger, muligvis ikke kræver en større DIF, så længe least-cost-testen harmoniseres, og deres indvirkning på bidragene til DIF (de medlemmer, der nævnte dette aspekt, foretrak generelt ingen ændringer af de bidrag, som medlemmerne af indskudsgarantiordningerne, som disse foranstaltninger finder anvendelse på, skal betale).

Nogle få medlemmer delte desuden deres syn på inddragelsen af disse foranstaltninger i EDIS i overgangsfasen og i den fuldt udbyggede fase efter at have rejst forvaltningsrelaterede spørgsmål (navnlig vedrørende en sideløbende styrkelse af den centrale myndigheds rolle som springbræt for en stabil EDIS). De nævnte endvidere, at det vil være vigtigt at sikre harmonisering og anvendelse af de samme betingelser for alle, når der er opnået en fuldt udbygget EDIS. Efter deres opfattelse bør harmoniseringen indtil da kalibreres forskelligt mellem de forskellige faser.

9. Krisestyring og EDIS

I betragtning af at nogle af de potentielle ændringer, som blev drøftet i forbindelse med revisionen af CMDI-rammen, indebærer øget indgriben fra indskudsgarantiordningerne i krisestyringssituationer, indledte det portugisiske formandskab på mødet den 27. april 2021 en drøftelse om EDIS' rolle i denne henseende. Formandskabets uofficielle dokument om **revision af CMDI og dens sammenhæng med EDIS** dannede grundlag for en sonderende drøftelse om den potentielle rolle, som EDIS kan spille som følge af ændringer af krisestyringsrammen, og søgte at kaste lys over, i hvilket omfang revisionen af CMDI er betinget af EDIS' struktur og omvendt. Drøftelsen bekræftede medlemmernes forskellige synspunkter, herunder om relevansen af forbindelsen mellem revisionen af CMDI og EDIS. Selv om nogle få medlemmer fremførte, at de to spørgsmål er tæt indbyrdes forbundne, mente nogle medlemmer, at de burde adskilles fra hinanden.

Med hensyn til de ændringer, der skal foretages i forbindelse med revisionen af CMDI, foretrak nogle medlemmer en mulighed, hvor afvikling og andre harmoniserede værktøjer til håndtering af institutters sammenbrud (såsom værktøjet til velordnet likvidation) eksisterer side om side. Andre medlemmer gav udtryk for, at de foretrak et bredere anvendelsesområde for afvikling, og fremførte, at såfremt et institut ikke afvikles, bør der ikke findes alternative foranstaltninger eller i det mindste ikke alternative foranstaltninger, som opfattes som værende gunstigere end afvikling, og almindelig insolvensbehandling bør finde anvendelse, selv om den indebærer udbetaling til godtgørelse af dækkede indskud. En tredje idé, som samtidig støttede en bredere afvikling, modsatte sig ikke en fastholdelse af alternative foranstaltninger, når almindelig insolvensbehandling med indskyderudbetaling er utilstrækkelig eller mindre effektiv.

Medlemmerne havde med hensyn til den rolle, som indskudsgarantiordninger generelt kunne indtage i forbindelse med en sådan revision, desuden delte meninger om disse ordningers rolle i krisestyring, idet flere medlemmer foretrak at udvide deres inddragelse (hvor nogle få medlemmer hævdede, at en sådan udvidelse kun bør finde sted i forbindelse med afvikling og til gengæld give færre muligheder for at anvende dem, hvis det ikke vedrører afvikling), mens nogle medlemmer fremførte, at indskudsgarantiordningernes primære funktion er at beskytte dækkede indskud gennem udbetaling, og at en eventuel udvidelse kunne kompromittere dette formål samt indskydernes tillid. Nogle medlemmer udtrykte modstand mod at afskaffe førsteprioriteten for dækkede indskud og indskudsgarantiordninger, mens nogle få medlemmer fremhævede, at indskudsgarantiordningernes rolle inden for de nuværende rammer vil kræve visse ændringer, navnlig afskaffelse af førsteprioriteten. Nogle få medlemmer erkendte, at der kan overvejes en kombination af finansieringsmekanismer, og udtrykte samtidig betænkeligheder ved behovet for at reflektere over hver mekanismes primære rolle.

Endelig for så vidt angår sammenhængen med EDIS havde medlemmerne forskellige synspunkter om, hvorvidt ændringer i indskudsgarantiordningernes rolle bør være omfattet af anvendelsesområdet for EDIS. Nogle medlemmer fremførte, at det er nødvendigt at medtage dem for at sikre et sammenhængende system i lyset af bankunionens tre søjler og sikre en konsekvent reaktion på bankkriser. Nogle medlemmer var modsat af den opfattelse, at en eventuel ny rolle for indskudsgarantiordninger inden for krisestyring bør forblive på nationalt plan, dvs. ikke centraliseres i EDIS, hvis rolle bør begrænses til udbetalinger.

10. Risikobaserede bidrag

Eftersom risikobaserede bidrag er et centralt element i EDIS, ajourførte Europa-Kommissionen på mødet den 27. april 2021 medlemmerne af Ad Hoc-Gruppen vedrørende Styrkelse af Bankunionen om den igangværende udvikling med hensyn til udformningen af metoden til beregning af **risikobaserede bidrag under EDIS**. Den analyse, der blev foretaget af Det Fælles Forskningscenter, viste virkningen af på bankunionsniveau at anvende risikobaserede bidrag på bidragsbeløb i forhold til ikke-risikobaserede bidrag. Den omfattede også de mulige indikatorer for statsengagementer og bidrog dermed til drøftelserne om den lovgivningsmæssige behandling af statsengagementer.

Størstedelen af medlemmerne foretrak at anvende risikobaserede bidrag i EDIS, og flere medlemmer udtalte sig til fordel for en enkel og gennemsigtig metode.

Medlemmerne gav udtryk for forskellige synspunkter med hensyn til muligheden for at tilføje potentielle indikatorer baseret på koncentrationen af og/eller kreditrisikoen ved statsengagementer til beregningen af risikobaserede bidrag, og flere medlemmer betragtede dette emne som en del af **drøftelsen om den lovgivningsmæssige behandling af statsengagementer**. Nogle medlemmer foretrak specifikt at anvende begge typer indikatorer, mens nogle få medlemmer var imod begge indikatorer og hævdede, at den betydelige indvirkning på bidragene ville have konsekvenser for den finansielle stabilitet. Nogle medlemmer var kun enige om at medtage indikatorer baseret på koncentrationen af engagementer og udtrykte betænkeligheder ved at være afhængig af indikatorer baseret på kreditrisici under hensyntagen til den negative indvirkning på mindre markeder og på eksterne kreditvurderinger, der er tilbøjelige til at forværre procyklikalitet og risici for den finansielle stabilitet. Nogle af disse medlemmer foreslog også, at der kun bør indføres en indikator baseret på koncentrationen af engagementer i overgangsfasen. Nogle få medlemmer understregede, at disse indikatorers vægtning i metoden til beregning af risikobaserede bidrag bør være lavere end for de øvrige risikoindikatorer for at afspejle deres begrænsede betydning. Nogle få medlemmer var af den opfattelse, at risikobaserede bidrag med indikatorer for statsengagementer ikke er en erstatning for den lovgivningsmæssige behandling af statsengagementer, mens nogle andre medlemmer fremførte, at sådanne risikobaserede bidrag er et alternativ til andre former for lovgivningsmæssig behandling af statsengagementer.

Nogle medlemmer opfordrede desuden til en yderligere teknisk analyse, efterhånden som anvendelsesområdet for EDIS bliver mere tydeligt. Andre medlemmer udpegede andre indikatorer, som kunne indgå i analysen, eventuelt som et alternativ til at anvende indikatorer baseret på koncentrationen af og/eller kreditrisikoen ved statsengagementer. Nogle få medlemmer foreslog at anvende risikoindikatorer baseret på finansielle instrumenter på niveau 2 og niveau 3, og et andet medlem fremhævede behovet for at tage hensyn til det forhold, at de banker, der opbygger MREL og bidrager til Den Fælles Afviklingsfond med afviklingsstrategier, bør anerkendes som indebærende en mindre risiko for en indskudsgarantiordning. Europa-Kommissionen præciserede, at der kan tilføjes andre indikatorer, forudsat at der foreligger data, men understregede, at tilføjelsen af indikatorer indebærer en afbalancering af de centrale indikatorers vægtning (hvilket mindsker deres relative betydning i hele ligningen).

Som led i denne drøftelse blev Den Europæiske Unions Rets nylige afgørelse om bidrag til Den Fælles Afviklingsfond som fastsat af Den Fælles Afviklingsinstans også nævnt, hvilket fremhævede betydningen af at afbalancere fordelene ved at indføre yderligere indikatorer i forhold til risiciene ved at øge metodens kompleksitet og manglende gennemsigthed. Det blev også bemærket, at komplekse beregningsmetoder muligvis ikke har nogen væsentlig indvirkning på bankernes incitamenter.

11. Overgangen til den fuldt udbyggede fase

I overensstemmelse med det portugisiske formandskabs tilgang til semestret drøftede det på mødet den 27. april 2021 overgangsperioden **fra den hybride model til den fuldt udbyggede fase** under hensyntagen til de holdninger, som medlemmerne af Ad Hoc-Gruppen vedrørende Styrkelse af Bankunionen gav udtryk for under tidligere drøftelser.

Det portugisiske formandskab erkender, at EDIS sammen med den fælles tilsynsmekanisme (FTM) og den fælles afviklingsmekanisme (SRM) er den tredje søjle, der er nødvendig for at fuldføre bankunionen. Oprettelsen af EDIS fremmer sammen med oprettelsen af en DIF på europæisk plan tilpasningen af kontrol og ansvar inden for indskudsforsikring. Konsistens i udformningen af EDIS indebærer en afbalanceret pooling af både forvaltning og risici/ansvar fra nationalt plan til centralt plan, indtil der er opnået en fuld centralisering i en fuldt udbygget EDIS, hvis der opnås enighed om dette på politisk plan. Den manglende tilpasning, som ville opstå ved kun at poole risici/ansvar uden forvaltning, kan medføre uønskede incitamenter til at øge risiciene på nationalt plan og operationelle udfordringer i kølvandet på en krise. Den manglende tilpasning, som ville opstå ved kun at poole forvaltning uden risici/ansvar, kan modsat medføre, at det sidste finanspolitiske sikkerhedsnet for EDIS bliver de nationale statskasser. EDIS vil være afgørende for at tilpasse incitamenterne og vil bidrage til at opnå et ensartet indskyderbeskyttelsesniveau for alle indskydere, uanset bankens geografiske placering, fremme finansiell stabilitet og begrænse forbindelsen mellem bank og stat, herunder anvendelse af skattekedernes penge, hvilket var de centrale milepæle bag bankunionsprojektet.

Med udgangspunkt i tidligere formandskabers arbejde kan EDIS begynde med en likviditetsfase og samtidig opbygge tillid og lægge fundamentet for et fuldt udbygget system i den fuldt udbyggede fase med likviditets- og tabsdækning. Den hybride models fleksibilitet giver mulighed for en gradvis indførelse af gensidiggørelse og tabsdeling. DIF's støtte kan derfor i overgangsfasen omfatte en komponent for tabsdeling, som vil udvikle sig i gradvist stigende omfang.

I den forbindelse så det portugisiske formandskab nærmere på begrebet tabsdeling og på, hvordan indførelsen af dette begreb kan interagere med følgende parametre i den hybride model:

i) fordelingen af midler og DIF's størrelse, ii) opbygning, finansiering og genopfyldning af DIF og iii) forvaltningen af EDIS.

Under drøftelserne var der ingen konsensus om formandskabets tilgang. Flere medlemmer henviste til betydningen af en overgangsfase, der skal opbygges hen imod en fuldt udbygget EDIS som slutmål, mens nogle få medlemmer understregede behovet for et klart udviklingsforløb. Nogle medlemmer fremhævede, at EDIS ikke ville kræve forskellige faser eller tabsdækning, og hævdede, at disse ville være betinget af en politisk aftale, der også omfatter forhåndsbetingelser.

Med hensyn til begrebet tabsdeling foretrak flere medlemmer, at DIF og nationale indskudsgarantiordninger greb ind parallelt, og at andelen af DIF's indgriben medregnes ved absorberingen af potentielle tab, mens et medlem foretrak en komponent for tabsdeling i form af en procentdel af det manglende beløb. Nogle få medlemmer udtrykte ønske om en gylden mellemvej og fandt begge valgmuligheder acceptable, forudsat at der indføres et gradvist tabsdelingsniveau. Nogle medlemmer støttede en klar og fast tidsplan for at bevæge sig i retning af tabsdeling, mens andre medlemmer gentog, at EDIS kun bør yde likviditetsstøtte.

For så vidt angår tildelingen af midler støttede nogle medlemmer idéen om, at andelen af midler, der afsættes til DIF, vil stige i overgangsfasen, og andelen af midler til obligatorisk långivning og til nationale formål vil falde. Alternativet, hvor andelen af midler til nationale formål holdes på et konstant niveau, og andelen af midler til obligatorisk långivning falder, modtog mindre støtte. Nogle få medlemmer fremhævede, at begge valgmuligheder afhængigt af omstændighederne kan være hensigtsmæssige, navnlig med hensyn til anvendelsesområdet for EDIS.

Størstedelen af medlemmerne gentog, at de foretrak, at DIF finansieres gennem bidrag, der fra starten af likviditetsfasen benchmarkes på bankunionsniveau. Nogle få medlemmer gav udtryk for, at de foretrak, at DIF finansieres gennem bidrag, der som udgangspunkt benchmarkes på nationalt plan, mens bankunionsbenchmarket indføres i begyndelsen af overgangsfasen, når tabsdelingen starter. Nogle få medlemmer gav udtryk for, at de foretrak, at bankunionsbenchmarket følger tempoet for DIF's gensidiggørelse.

Et medlem støttede muligheden for at indføre en beskyttelsesforanstaltning til genopfyldning af DIF, når dets disponible finansielle midler ligger under en forud fastsat minimumsgrænse. Et andet medlem understregede betydningen af en udsættelsesperiode for at mindske det uforholdsmæssigt store pres på det nationale banksystem, der kan skabe procyklikalitet og hæmme den finansielle stabilitet.

For så vidt angår forvaltningen af EDIS nævnte nogle få medlemmer behovet for en enkel og effektiv model, selv om der også mere specifikt blev henvist til betydningen af at fremme tilpasning af ansvar og kontrol samt til behovet for en model, der tager behørigt hensyn til en stærk central myndigheds rolle, og som samtidig er tilstrækkelig fleksibel til i tæt samarbejde med de nationale indskudsgarantiordninger at tage specifikke medlemsstaters betænkeligheder i betragtning.

Ved fastlæggelsen af en mulig vej frem kom det portugisiske formandskab også kort ind på behandlingen af andre byggesten i EDIS, der primært vedrørte: i) de enheder, der kan være dækket af EDIS, og ii) den mulige anvendelse af EDIS til at finansiere forebyggende og alternative foranstaltninger samt valgmuligheder og nationale skøn. I den forbindelse foretrak nogle få medlemmer en gradvis inddragelse af disse byggesten i EDIS på forskellige tidspunkter (i forbindelse med EDIS' struktur, i overgangsfasen eller i den fuldt udbyggede fase) afhængigt af fremskridtene med gennemførelsen af de betingelser, der er fastlagt for at muliggøre en sådan inddragelse. Nogle medlemmer foretrak modsat, at disse byggesten fra starten blev medtaget/udelukket. Andre medlemmer fremførte, at drøftelserne om visse byggesten (navnlig anvendelsen af EDIS til finansiering af forebyggende og alternative foranstaltninger) bør prioriteres som følge af deres indvirkning på andre parametre i modellen. Betydningen af at tilpasse de tre søjler i bankunionen og mindske fragmenteringen blev ligeledes understreget.

Eftersom inddragelsen af ovennævnte byggesten i EDIS kan påvirke dækningsniveauet, indsamlingen og anvendelsen af de disponible finansielle midler og beregningen af bidrag, var nogle medlemmer under drøftelserne åbne for at tage hensyn til disse forhold i beregningen af risikobaserede bidrag ved hjælp af en harmoniseret metode.

12. Afsluttende bemærkninger

Det portugisiske formandskab opfordrer Rådet til at notere sig denne rapport med henblik på at opnå yderligere fremskridt med dette arbejde. Det slovenske formandskab opfordres også til at bygge videre på de opnåede fremskridt og fortsætte arbejdet hen imod en styrkelse af bankunionen.
