BANKUNIONEN

Dette faktablad forklarer EU's bankunion, retsgrundlaget for den, målene med den og dens vigtigste komponenter, herunder den fælles tilsynsmekanisme, den fælles afviklingsmekanisme og den foreslåede europæiske indskudsforsikringsordning. Faktabladet skitserer udviklingen, de seneste reformer og de tilbageværende udfordringer for finansiel integration og stabilitet med hensyn til bankunionen.

RETSGRUNDLAG

Traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde:

— Artikel 114 udgør retsgrundlaget for harmonisering af reglerne for finansielle tjenesteydelser i det indre marked.

— Artikel 127, stk. 6, giver mulighed for at overdrage specifikke tilsynsopgaver til Den Europæiske Centralbank (ECB).

MÅL

Sigtet med bankunionen er at sikre en sikker, modstandsdygtig og integreret banksektor i Den Europæiske Union. Målene er at:

— styrke den finansielle stabilitet i hele EU, navnlig i euroområdet

— beskytte skatteyderne ved at mindske behovet for offentlig støtte i forbindelse med bankkrak

— sikre konsekvent tilsyn og krisestyring gennem fælles regler og institutioner

— fremme grænseoverskridende integration og sikre, at det indre marked fungerer effektivt

— bryde den negative forbindelse mellem banker og stater.

RESULTATER

A. Køreplan for bankunionen

I december 2012 udarbejdede formanden for Det Europæiske Råd i tæt samarbejde med formændene for Europa-Kommissionen, ECB og Eurogruppen en konkret og tidsbunden køreplan for opnåelsen af en egentlig Økonomisk og Monetær Union (ØMU). Oprettelsen af en mere integreret finansiel ramme, dvs. bankunionen, udgjorde et centralt element i denne køreplan.

B. Den fælles tilsynsmekanisme

I marts 2013 nåede Parlamentet og Rådet frem til en politisk aftale om oprettelse af den første søjle i bankunionen, den fælles tilsynsmekanisme (FTM), som omfatter alle banker i euroområdet. Medlemsstater uden for euroområdet kan vælge at deltage. FTM, som har fungeret siden november 2014, er lagt ind under ECB og er direkte ansvarligt for tilsynet med de største og mest signifikante bankgrupper, mens de

nationale tilsynsmyndigheder fortsat fører tilsyn med de øvrige banker under ECB's koordinering og ultimative ansvar. Kriterierne for at afgøre, om banker betragtes som signifikante – og dermed falder ind under ECB's direkte tilsyn – er fastsat i FTM-forordningen og FTM-rammeforordningen og vedrører en banks størrelse, økonomiske betydning, grænseoverskridende aktiviteter og behov for direkte offentlig støtte. I tråd med udviklingen af disse kriterier ændrer det konkrete antal banker, der er under direkte tilsyn af ECB, sig over tid. ECB kan desuden til enhver tid beslutte at klassificere en bank som signifikant, hvis det er nødvendigt for at sikre konsekvent anvendelse af høje tilsynsstandarder. I øjeblikket er ca. 110 banker under ECB's direkte tilsyn.

For at undgå en potentiel interessekonflikt er der klare regler for den organisatoriske og driftsmæssige adskillelse af ECB's roller med hensyn til henholdsvis tilsyn og pengepolitik.

C. Omfattende vurdering

Inden ECB indledte sine tilsynsopgaver, foretog den et "finansielt sundhedstjek", kaldet "omfattende vurdering", bestående af en gennemgang af aktivernes kvalitet og en stresstest. Målet hermed var at øge gennemsigtigheden og sikre et solidt udgangspunkt for tilsyn. Resultaterne, der blev offentliggjort i 2014, viste, at der i en række banker var kapitalunderskud.

Fra 2014 til 2022 blev de to dele af den omfattende vurdering gennemført sideløbende. Resultaterne blev derefter kombineret og offentliggjort samtidig. I 2022 besluttede ECB imidlertid at opdele den omfattende vurdering og fremover at gennemføre de to dele uafhængigt af hinanden og offentliggøre resultaterne uafhængigt.

D. Den Fælles Afviklingsinstans og den fælles afviklingsmekanisme

I marts 2014 nåede Parlamentet og Rådet til enighed om bankunionens anden søjle, den fælles afviklingsmekanisme (SRM). Formålet er at håndtere bankkrak effektivt med minimale omkostninger for skatteyderne og realøkonomien. Når der er behov for handling, beslutter en central myndighed – Den Fælles Afviklingsinstans (SRB) – om der skal indledes afvikling af en bank. Operationelt gennemføres afgørelsen i samarbejde med de nationale afviklingsmyndigheder. SRB indledte sit arbejde som selvstændigt EU-agentur i januar 2015 og blev fuldt operationelt i januar 2016.

I juni 2017 vedtog SRB i sagen om Banco Popular sin første afviklingsafgørelse. SRB besluttede imidlertid i juni 2017 ikke at træffe afviklingsforanstaltninger for så vidt angår Banca Popolare di Vicenza og Veneto Banca, i februar 2018 for så vidt angår ABLV Bank AS og dens datterselskab ABLV Bank Luxembourg S.A., og i august 2019 for så vidt angår AS PNB Banka.

Disse banker blev i stedet genstand for national insolvensbehandling. I marts 2022 traf SRB flere afgørelser med hensyn til konkursen i Sberbank Europe AG, en bankkoncern, der senere dels blev afviklet, dels overtaget af andre banker (yderligere oplysninger om afviklingen af Sberbank her).

E. Kapitalkravsdirektivet og kapitalkravsforordningen

I 2013 vedtog Parlamentet og Rådet kapitalkravsdirektivet (CRD) og kapitalkravsforordningen, som gennemfører internationale kapitalstandarder i EU-

retten. Tilsammen fastsætter disse retsakter de tilsynsmæssige krav, som bankerne skal overholde, herunder regler vedrørende kapital, likviditet, gearing og risikostyring.

Rammen er blevet revideret flere gange for at styrke banksektorens modstandsdygtighed. De ændringer, der blev vedtaget i 2019, indførte yderligere krav til kapitalbuffere, gearing og risikoovervågning samt styrkede tilsynsværktøjer.

Den seneste reform, der blev vedtaget som led i bankpakken fra 2021 og finder anvendelse fra 2025, har til formål at fuldføre gennemførelsen af Basel III-standarderne i EU. Den indfører bl.a. et "outputgulv", som begrænser, i hvilket omfang banker kan reducere kapitalkravene gennem interne modeller, og styrker kravene vedrørende miljømæssige, sociale og ledelsesmæssige risici samt tilsynet med filialer af kreditinstitutter, der har hjemsted i et ikke-EU-land. Rammen suppleres af tekniske standarder og retningslinjer, der er udviklet af de europæiske tilsynsmyndigheder, navnlig Den Europæiske Banktilsynsmyndighed. Disse foranstaltninger præciserer og gennemfører de lovgivningsmæssige bestemmelser, fremmer en ensartet anvendelse på tværs af medlemsstaterne og støtter et effektivt tilsyn.

F. Den europæiske indskudsforsikringsordning

I november 2015 foreslog Europa-Kommissionen en europæisk indskudsforsikringsordning (EDIS) som den tredje søjle i bankunionen med det formål at sikre et mere ensartet beskyttelsesniveau for indskydere i alle deltagende medlemsstater. Forslaget bygger på eksisterende nationale indskudsgarantiordninger og anbefaler en gradvis indførelse af et fælles system. Formålet med EDIS er at styrke tilliden til banksektoren, mindske risikoen for stormløb på banker og styrke bankunionens overordnede modstandsdygtighed.

Europa-Parlamentets ordfører offentliggjorde sit udkast til betænkning om EDIS i november 2016. Efterfølgende drøftelser i Parlamentet og Rådet afslørede divergerende standpunkter. For at lette fremskridt offentliggjorde Kommissionen i oktober 2017 en supplerende meddelelse, hvori den foreslog nogle muligheder for udformning af EDIS. I december 2020 nåede de tre EU-institutioner til enighed om at medtage EDIS i de lovgivningsmæssige prioriteter for 2021.

Parlamentets Økonomi- og Valutaudvalg (ECON-udvalget) vedtog i april 2024 et forslag til første fase af en europæisk indskudsforsikringsordning. I rapporten foreslås det at oprette EDIS i tre faser (af hvilke det dog kun er den første, "EDIS I", som omhandles) med det formål at gøre fremskridt i retning af en fuld forsikringsordning med dækning af tab på et senere tidspunkt. Der er imidlertid endnu ikke blevet vedtaget et mandat til interinstitutionelle forhandlinger med Rådet og Kommissionen.

G. Reform af rammen for krisestyring og indskudsforsikring

Siden 2014 har direktivet om genopretning og afvikling af banker (BRRD) harmoniseret medlemsstaternes nationale lovgivning ved at fastsætte fælles værktøjer til forebyggelse og håndtering af kriser i banker og visse investeringsselskaber. For medlemsstater, der deltager i bankunionen, suppleres denne ramme af forordningen om den fælles afviklingsmekanisme, som indeholder fuldt harmoniserede regler.

I april 2023 fremlagde Kommissionen et lovgivningsforslag med henblik på at reformere EU's ramme for krisestyring og indskudsforsikring (CMDI-rammen) med det mål at afhjælpe mangler i håndteringen af bankkrak, især for små og

mellemstore institutter. Forslaget har til formål at muliggøre en bredere anvendelse af afviklingsværktøjer, hvis der er behov herfor i samfundets interesse, i stedet for at forlade sig på nationale insolvensprocedurer. CMDI-rammen styrker også indskudsgarantiordningernes rolle og muliggør en mere fleksibel anvendelse af midlerne heri, herunder i forbindelse med afvikling, og øger indskyderbeskyttelsen.

Den 25. juni 2025 nåede Parlamentet og Rådet til foreløbig enighed om CMDI-pakken, i hvilken forbindelse retningen i Kommissionens forslag i det store og hele blev bekræftet, samtidig med at centrale operationelle aspekter blev finjusteret. I aftalen præciseres de betingelser, hvorunder afvikling kan anvendes, herunder ved at give myndighederne mulighed for at tage hensyn til bredere nationale og regionale økonomiske konsekvenser, når de vurderer, om anvendelsen af afvikling er i samfundets interesse. Den harmoniserer også anvendelsen af indskudsgarantiordninger yderligere, herunder i forbindelse med afvikling, samtidig med at det sikres, at anvendelsen af dem fortsat er underlagt "minimumsomkostningstesten", hvilket betyder, at et eventuelt indgreb ikke bør overstige de anslåede omkostninger ved tilbagebetalinger til indskydere i forbindelse med en afvikling.

Parlamentets Økonomi- og Valutaudvalg (ECON) godkendte de aftalte tekster den 18. marts 2026 efter Rådets vedtagelse heraf den 5. marts 2026. Parlamentet vedtog sin holdning ved andenbehandling den 26. marts 2026. Offentliggørelsen i *Den Europæiske Unions Tidende* har endnu ikke fundet sted.

NÆSTE SKRIDT

Den 11. februar 2026 iværksatte Kommissionen en målrettet offentlig høring om konkurrenceevnen i EU's banksektor med det formål at indsamle interessenternes synspunkter med henblik på at sikre et oplyst grundlag for fremtidige politikbeslutninger, der gennemføres som led i opsparings- og investeringsunionen. Høringen efterspørger udtrykkeligt input fra en bred vifte af interessenter – herunder banker, branchesammenslutninger, kunder, tilsynsmyndigheder og akademikere – om det indre markeds funktion og de tilbageværende huller i bankunionen. Interessenterne opfordres til at vurdere, hvilken indvirkning de tilsynsmæssige krav har på fordelingen af kapital og likviditet inden for grænseoverskridende koncerner, og hvilken rolle tilsynspraksis, nationale skøn og andre hindringer for markedsintegration spiller.

Den søger også at finde frem til de centrale strukturelle elementer, som stadig mangler i bankunionen, herunder fraværet af en fælles indskudsforsikringsordning, likviditetsbegrænsninger i forbindelse med afvikling og samspillet mellem tilsynsmæssige, makroprudentielle og krisestyringsmæssige rammer. Desuden undersøges den rolle, som indskudsbeskyttelse spiller med hensyn til at styrke tilliden og muliggøre grænseoverskridende aktivitet.

Interessenterne skulle indsende deres svar senest den 19. april 2026. Deres input indgår i Kommissionens vurdering af EU's banksektor og kan danne grundlag for fremtidige politiske initiativer.

EUROPA-PARLAMENTETS ROLLE

Som en reaktion på køreplanen for en egentlig ØMU vedtog Parlamentet den 20. november 2012 en beslutning med titlen "Hen imod en egentlig Økonomisk og Monetær Union" med henstillinger til Kommissionen om at etablere en egentlig bankunion. Ved at vedtage retsakter om FTM, SRM, direktivet om indskudsgarantiordninger, BRRD og CRD IV i 2013 og 2014 bidrog Europa-Parlamentet væsentligt til at etablere en egentlig bankunion.

Disse retsakter giver Parlamentet en rolle i kontrollen med de nyetablerede institutioner. ECB er i sin tilsynsrolle (dvs. inden for FTM) ansvarlig over for Parlamentet og Rådet. De nærmere retningslinjer for dens ansvar over for Parlamentet er fastlagt i en interinstitutionel aftale (IIA) mellem Parlamentet og ECB. ECON afholder regelmæssigt høringer med formanden for FTM.

Samme fremgangsmåde gælder for Den Fælles Afviklingsinstans, hvis formand mindst én gang i hvert kalenderår deltager i en høring i det kompetente udvalg i Parlamentet om SRB's gennemførelse afviklingsopgaverne.

De detaljerede bestemmelser om SRB's ansvarlighed over for Parlamentet og praktiske retningslinjer i forbindelse hermed er fastlagt i en interinstitutionel aftale mellem Parlamentet og SRB, der blev offentliggjort den 24. december 2015.

Dette faktablad er udarbejdet af Europa-Parlamentets Enhed for Kontrol med den Økonomiske Styring og ØMU'en. Der kan findes yderligere oplysninger om dette emne på Økonomi- og Valutaudvalgets websted.

Kai Gereon SPITZER / Ronny Mazzocchi
05/2026