

KAPITEL III

BANKUNIONEN

III.1 Indledning

Bankunion i euroområdet

Der er i EU oprettet en bankunion i euroområdet, der indeholder overnationale tilsyns- og afviklingsmyndigheder og i et vist omfang fælles finansiering af omkostningerne i forbindelse med håndteringen af kriseramte banker. Bankunionen er obligatorisk for eurolandene. Ikke-eurolande kan selv vælge at deltage i bankunionen ved at indgå en samarbejdsaftale herom.

Bankunionen blev til under statsgældskrisen

Bankunionen blev påbegyndt i forbindelse med den europæiske statsgældskrise i 2010-13, hvor usunde banker belastede de offentlige finanser i flere eurolande. Et hovedformål med bankunionen var at løfte omkostningerne ved håndtering af kriseramte banker til et overstatsligt niveau for at forhindre fremtidige negative samspil mellem usunde banker og usunde offentlige finanser. Bankunionen er imidlertid et bredere tiltag, der sigter mod at øge harmoniseringen af den finansielle regulering i deltagerlandene og understøtte eurosamarbejdet.

Bankunionen er en overbygning på fælles regelsæt

Der er de senere år udarbejdet et nyt fælles regelsæt ("*Single Rule Book*") for reguleringen af de finansielle institutter i alle EU's medlemslande. Det fælles regelsæt implementerer blandt andet Basel III-anbefalingerne om skærpede kapitalkrav i EU-lovgivningen. Desuden sigter regelsættet mod at indføre et såkaldt "*bail-in-regime*", hvor tab i kriseramte banker først og fremmest bæres af ejere og kreditorer og derefter af den finansielle sektor fremfor af skatteyderne. Bankunionen er en overbygning på det fælles regelsæt, hvor deltagerlandene har forstærket samarbejdet ved at have fælles overnationale myndigheder og fælles finansieringsordninger.

Kapitlet er færdigredigeret den 11. maj 2015.

Aftale om fælles bagstopper

Der er indgået en aftale om, at der inden 2024 skal oprettes en fælles "bagstopper" for bankunionen. Bagstopperen skal kunne træde til med lån og garantier, hvis dette behov skulle opstå i forbindelse med håndteringen af kriseramte banker. På nuværende tidspunkt vides ikke, hvad denne bagstopper nærmere kommer til at bestå i og vil kunne anvendes til. Der er således et element i bankunionen, som endnu ikke er faldet helt på plads.

Dansk deltagelse skal besluttes af Folketinget

En eventuel beslutning om dansk deltagelse i bankunionen skal træffes af Folketinget. Den danske regering har meldt ud, at den i udgangspunktet ser dansk deltagelse i bankunionen som en fordel for Danmark. Regeringen vil dog afvente en række afklaringer, før den endeligt vil tage stilling. Der er ikke nogen frist for, hvornår ikke-eurolande senest kan vælge at deltage i bankunionen. Bankunionens fælles tilsyn er trådt i kraft. Den fælles håndtering af kriseramte banker træder i kraft næste år.

Ikke umiddelbart udsigt til at andre ikke-eurolande deltager

Blandt EU-landene udenfor euroområdet har ingen lande indtil videre ansøgt om optagelse i bankunionen. Storbritannien ønsker ikke at deltage i bankunionen, og Sverige har foreløbigt meldt fra, men vil måske deltage på et fremtidigt tidspunkt. Rumænien og Bulgarien har tidligere tilkendegivet interesse for at deltage. Der er således ikke umiddelbart udsigt til, at andre ikke-eurolande snarligt vil deltage i bankunionen. Hvis Danmark vælger at deltage i bankunionen, kan det således blive som eneste ikke-euroland.

Forsikrings-element taler for dansk deltagelse

Der vurderes grundlæggende at være en økonomisk fordel forbundet med dansk deltagelse i bankunionen. Det skyldes overvejende, at Danmark har en interesse i at deltage i en forsikringsordning, der gør det muligt at dele risikoen ved større fremtidige bankkriser med andre lande. Bankunionens forsikringselement er imidlertid ikke fuldt fastlagt på nuværende tidspunkt. Desuden kan der være problemer med blandt andet at indpasse den danske realkreditmodel i bankunionen. Hvis den endelige udformning af forsikrings-elementet bliver fornuftig, og der i en eventuel tiltrædelsesaftale kan sikres rimelige vilkår for blandt andet realkreditmodellen, vurderes der at være en økonomisk gevinst ved dansk deltagelse i bankunionen.

Kapitlets indhold

Den resterende del af kapitlet indledes i afsnit III.2 med principperne for finansiel regulering og bankunioner. Herefter beskrives EU's nye fælles regelsæt i afsnit III.3. I afsnit III.4 tegnes et billede af Danmarks finansielle integration med andre lande. Selve bankunionen beskrives i afsnit III.5, og afsnit III.6 redegør for hovedforskellene mellem, at Danmark deltager i bankunionen, og at Danmark står udenfor. Kapitlet afrundes med en sammenfatning og vurdering i afsnit III.7. Kapitlet indeholder to afsnit af særlig teknisk karakter. Det drejer sig om afsnit III.3, der beskriver det fælles regelsæt, og afsnit III.5, der uddybende beskriver bankunionen. Kapitlet er skrevet således, at læsere, der kun er interesseret i baggrunden for bankunionen og for konsekvenserne af dansk deltagelse, kan se bort fra disse to afsnit.

III.2 Principper for finansiel regulering og bankunioner

Banker spiller en særlig rolle i økonomien

En krise i banksektoren kan have vidtrækkende negative konsekvenser for hele samfundsøkonomien. Problemet er ikke isoleret til sektoren selv, fordi banker varetager en central rolle i samfundsøkonomien med at formidle betalinger og kredit mellem husholdninger og virksomheder. Derfor er det væsentligt, at banksektoren fungerer effektivt og at større forstyrrelser af betalings- og kreditformidling undgås. Forstyrrelser heraf kan have omfattende skadesvirkninger for virksomhedernes investeringer, husholdningernes lånefinansierede boligkøb og mulighederne for at gennemføre almindelige økonomiske transaktioner. Derfor kræves finansiel regulering herunder særlige procedurer, der muliggør en hastig og smidig håndtering af kriseramte banker.

Bankunioner er nært samarbejde om finansiel regulering

En bankunion er en gruppe af lande, der indgår et nært samarbejde om at regulere banksektoren. Bankunioner kan potentielt bidrage til at sikre en bedre opfyldelse af målene med den finansielle regulering, end landene kan opnå hver især. Bankunionen kan også indeholde forsikringselementer i form af indskydergaranti- og afviklingsfonde, der kan bidrage med midler i forbindelse med krisehåndtering af trængte banker. Forsikringselementet kan være gavnligt for

såvel bankerne som staterne og dermed for samfundsøkonomien.

Afsnittets indhold

I dette afsnit redegøres for principperne bag oprettelsen af en bankunion. Da en væsentlig følge af bankunioner er, at den finansielle regulering løftes til et overnationalt niveau, diskuteres indledningsvist centrale overvejelser om indretningen af den finansielle regulering.

Finansiel regulering

Hvorfor regulere?

Et væsentligt formål med at regulere den finansielle sektor er at mindske risikoen for, at banker kommer i problemer og begrænse skadesomfanget, hvis det alligevel sker. Det er vigtigt, fordi en krise i en bank kan have betydelige afsmittende virkninger på andre banker og dermed i sidste ende på samfundsøkonomien.

Banker udgør et netværk

Det er karakteristisk for banksektoren, at bankerne i meget høj grad er gensidigt afhængige af hinanden. Banker yder og modtager lån fra andre banker via pengemarkedet, indgår derivatforretninger med hinanden og interagerer via valuta- og kapitalmarkederne. Banker indgår dermed i et netværk med en gensidig afhængighed, der ikke ses i samme grad i de fleste andre af økonomiens sektorer. Det skaber basis for, at en krise i én bank spreder sig til andre banker.

Kriser kan sprede sig direkte via tab ...

Spredningen af kriser kan ske gennem flere kanaler. For banker med mellemværender er der en direkte smittevirkning, når en krise i én bank udløser tab i andre banker. Hvis tabene er tilstrækkeligt store, vil disse banker selv komme i vanskeligheder, hvilket efterfølgende kan bringe andre banker i vanskeligheder.

... gennem faldende aktivpriser ...

En krise kan også sprede sig gennem aktivpriserne. Har en kriseramte bank et akut likviditetsbehov, kan den blive tvunget til at sælge ud af sin obligationsbeholdning for at få likvide midler. Hvis der er tale om en stor mængde obligationer, eller hvis der er krisestemning på markedet, kan obligationskurserne falde kraftigt. Det reducerer markedsværdien af bankernes obligationsbeholdninger og svækker

solvensen i såvel den kriseramte bank som i andre banker, jf. Brunnermeier mfl. (2009).

... og indirekte via generel mistillid

Herudover kan en krise sprede sig mellem banker via et generelt fald i tilliden til det finansielle system. Banker finansierer deres aktiviteter ved blandt andet at modtage indskud fra husholdninger og virksomheder eller ved at optage lån hos andre banker. Hvis der opstår krise i nogle banker, kan der opstå en generel mistillid til banksystemet, da aktørerne kan have vanskeligt ved at skelne sunde banker fra usunde banker. Dermed kan det blive meget dyrt – eller endog helt umuligt – også for sunde banker at skaffe den fornødne likviditet. Dermed kan krise i nogle banker skabe alvorlige problemer for andre banker, selvom disse banker i øvrigt er sunde.

Banker er sårbare overfor “stormløb”

Bankernes sårbarhed overfor at miste adgangen til at kunne skaffe den fornødne likviditet er indbygget i deres forretningsmodel. Banker lever af at modtage almindelig indskud, som de benytter til at yde langfristede udlån. Hvis der opstår en situation, hvor indskyderne tvivler på bankens evne til at udbetale deres indskud, kan det udløse et “stormløb” på en bank (et såkaldt *bank run*), hvor mange kunder ønsker at hæve deres indskud samtidigt. Det kan bringe en ellers sund bank i akutte likviditetsproblemer, da den har bundet indskuddene i langfristede udlån. Alene *forventningen* om, at en bank er i vanskeligheder, kan udløse et stormløb, som ender med at bringe banken i vanskeligheder, jf. Diamond og Dybvig (1983). Den samme mekanisme gør sig gældende, hvis banker finansierer langfristede udlån med kortfristede lån optaget fra andre banker eller finansielle institutter via pengemarkedet.

Behov for regulering af likviditetsrisiko

Denne sårbarhed, kombineret med at kriser i én bank kan spredes til andre banker og til resten af samfundet, begrundes i sig selv en regulering af den finansielle sektor, eksempelvis ved at pålægge bankerne et likviditetskrav. I de fleste lande stilles derfor krav om, at bankerne skal holde en vis mængde likviditet, der kan anvendes i tilfælde af stormløb.

**Indskydergaranti
reducerer risiko
for stormløb på
bankerne**

Likviditetskrav er ofte suppleret med indskydergarantiordninger, der forsikrer almindelige indskud op til en vis grænse. En troværdig indskydergaranti reducerer tilskyndelsen til at deltage i et stormløb på banken, da de garantidækkede indskud er sikret, selv hvis banken går konkurs. I EU er almindelige bankindskud derfor forsikret op til en grænse på 100.000 euro svarende til 750.000 kr. for Danmarks vedkommende.

**Moral hazard-
problem ved
indskydergaranti
...**

Indskydergarantifonden løser dermed et problem, men skaber samtidig et andet – et såkaldt *moral hazard*-problem. Betegnelsen dækker over, at en aktør vælger en risikofyldt adfærd, fordi andre parter bærer dele af tabet, hvis uheldet indtræffer. I det konkrete tilfælde består problemet i, at risikoen for bankens ejere er begrænset til deres indskudte kapital i tilfælde af konkurs. Hvis denne ikke er tilstrækkelig til at bære bankens tab, dækkes resten af indskydergarantifonden. Det reducerer indskydernes tilskyndelse til at holde øje med bankens adfærd og til at kræve en forrentning af indskuddene, som modsvarer bankens risikoprofil. Tilsvarende har banken en større tilskyndelse til at vælge en høj risikoprofil, da det ikke modsvarer af en tilsvarende højere renteomkostning.

**... og med
implicit
statsgaranti ...**

Det er ikke kun tilstedeværelsen af indskydergarantiordninger, der skaber et *moral hazard*-problem. Da bankafviklinger kan være meget omkostningsfulde for samfundet, har det offentlige en tilskyndelse til at strække sig langt for at undgå, at ikke mindst store banker går ned. Kreditorer i navnlig store banker kan derfor mere eller mindre regne med, at staten kommer dem til undsætning i nødstilfælde (såkaldt *bail-out*). Disse kreditorer nyder således godt af en implicit statsgaranti. Implicitte statsgarantier skaber et *moral hazard*-problem af samme type som indskydergarantiordninger.

**... giver
tilskyndelse til
lav kapitalisering**

Indskydergarantiordninger og implicitte statsgarantier giver banker tilskyndelse til at reducere egenkapitalfinansieringen. Dette har bankernes ejere en interesse i, fordi det reducerer deres tab i tilfælde af konkurs, da deres hæftelse er begrænset til den indskudte kapital. Reduktionen af egenkapitalfinansieringen overvælter endnu mere af risiko-

en på kreditorerne og dermed på indskydergarantifonden og staten. Reduktionen af egenkapitalfinansiering modsvares som nævnt ikke af en tilsvarende højere renteomkostning, da kreditorerne netop er dækket af indskydergaranti og implicit statsgaranti.

Moral hazard mindskes af kapitalkrav ...

Problemets omfang kan mindskes ved at indføre kapitalkrav. Disse sætter et mindstekrav til den andel af bankens finansiering, der er tabsabsorberende kapital. En overtrædelse af mindstekravet indebærer, at banken skal afvikles. Kapitalkrav er et centralt reguleringsværktøj, fordi det tvivler ejerne til at bære mere af instituttets tabsrisiko ved konkurs. Det øger ejernes tilskyndelse til at vælge en behersket risikoprofil for banken og beskytter dermed indskydergarantifonden og de offentlige finanser.

... og af *bail-in* af kreditorer

En supplerende måde at afhjælpe *moral hazard*-problemet på er at anvende *bail-in* af kreditorer i forbindelse med håndtering af trængte banker. Det vil sige, at lade – typisk store professionelle kreditorer – bære de resterende tab, hvis bankens kapital ikke er tilstrækkelig til at absorbere bankens samlede tab. Det giver disse kreditorer en tilskyndelse til at holde mere øje med bankens drift og kræve en højere rente, hvis risikoprofilen øges. Effekten må formodes blive stærkere, hvis der på forhånd udarbejdes en plan for, hvilke kreditorer der i givet fald skal udsættes for *bail-in*, hvis en bank skulle blive nødlidende.

Kapitaloverdækning kan gøre bankerne mere robuste

Mindstekravet til bankers kapital kan suppleres med yderligere krav, der giver bankerne tilskyndelse til at holde *kapitaloverdækning*, dvs. kapital udover mindstekravet. Der kan eksempelvis opstilles krav om, at banken kun må betale udbytte til ejerne, hvis banken har en vis kapitaloverdækning. Det gør banken mere robust, da det øger dens evne til at absorbere tab, før den kommer i konflikt med mindstekravet til kapitalens størrelse og dermed må afvikles.

Nødvendigt med regulering og kriseberedskab ...

Der er således gode grunde til at pålægge bankerne reguleringstiltag, ikke mindst kapital- og likviditetskrav, der tager hånd om de grundlæggende risici i banksektoren. En hensigtsmæssig regulering kan mindske risikoen for bankkriser, men den kan ikke fjerne risikoen helt. Bankdrift indebærer

grundlæggende likviditets- og kreditrisici, der kan udløse en krise i en bank, som kan sprede sig til andre banker. Derfor er det nødvendigt også at have et kriseberedskab, der kan håndtere nødlidende banker og begrænse smitterisikoen.

... særligt for systemisk vigtige banker

Nogle banker har en størrelse eller position i den finansielle sektor, der gør dem særligt vigtige for, at det finansielle system fungerer – de er med andre ord “systemisk vigtige”. Særligt for disse banker er det relevant at have et kriseberedskab, da en krise i en sådan systemisk vigtig bank kan udløse en krise, der lammer hele det finansielle system. Det er ikke kun et problem for banksektoren selv, men også for det bredere samfund. Husholdninger og virksomheder er afhængige af bankernes formidling af betalinger og kredit for at kunne foretage investeringer og lånefinansiere forbrug og boligkøb samt foretage almindelige økonomiske transaktioner. En bankkrise kan derfor have alvorlige skadesvirkninger for den bredrede samfundsøkonomi og medføre kraftige fald i aktivitetsniveauet og i beskæftigelsen.

Offentlig indgriben kan være nødvendig i ekstraordinære situationer

I tilfælde af en systemisk bankkrise kan det være nødvendigt for myndighederne at gribe til ekstraordinære midler for at stoppe krisen og undgå et finansielt sammenbrud, der kan få ødelæggende følger for det omkringliggende samfund. Det kan eksempelvis være nødvendigt at udvide indskydergarantiordninger og stille statsgarantier til bankernes kreditorer med henblik på at stoppe stormløb og opretholde likviditeten på penge- og kapitalmarkederne. Det kan desuden være nødvendigt at yde offentlige lån eller indskyde kapital i kriseramte banker. Der er et *moral hazard*-problem forbundet hermed, da der ved statens indgriben kan indlejres en forventning om, at staten også vil bistå næste gang, der opstår en krise. Det er derfor afgørende, at disse midler kun anvendes i meget alvorlige tilfælde, og det generelt er ejerne og kreditorerne, der tager tab i kriseramte banker.

Behov for finansiell regulering

Samlet set er der således en række argumenter for, at det er i samfundets interesse at regulere den finansielle sektor. I det følgende diskuteres, hvorvidt disse opgaver bør varetages af de enkelte lande eller løftes til et overnationalt plan i form af en bankunion.

Bankunioner

Bankunioner er fælles regler, myndigheder og finansiering

En bankunion er en gruppe af lande, der indgår et nært samarbejde om at regulere den finansielle sektor og eventuelt dele omkostningerne ved håndteringen af kriseramte banker. Der er ingen entydig definition af en bankunion, men følgende elementer vil som regel indgå:

- Fælles regler
- Fælles tilsynsmyndighed
- Fælles afviklingsmyndighed
- Fælles finansieringsordninger

De fælles finansieringsordninger kan bestå af en fælles indskydergarantifond og en fælles afviklingsfond, der kan træde til med midler, hvis en bank må krisehåndteres. Indskydergaranti- og afviklingsfondene er ofte finansieret af finanssektoren selv, men kan også være offentligt finansierede. Som supplement til disse fonde kan der være en offentligt finansieret hjælpefond, som kan tages i brug i nødstilfælde. En sådan fond betegnes sommetider en "bagstopper".

Fordel ved fælles regulering af tværnationale banker

Når lande opretter en bankunion, løftes den finansielle regulering til et overnationalt niveau. Særligt hvis landene er tæt finansielt integrerede, kan der være samfundsøkonomiske fordele forbundet med, at væsentlige tilsyns- og afviklingsbeslutninger træffes i fællesskab. Den tætte integration betyder, at landenes banker typisk vil være tæt forbundet på tværs af landegrænserne og dermed udgøre et finansielt netværk. Der kan derfor være betydelige smittevirkninger på tværs af grænserne i tilfælde af en bankkrise. Ikke mindst for banker, der er etableret i ét land og har betydelige indlåns- og udlånsaktiviteter i andre lande, kan det være relevant at foretage regulering på et overnationalt niveau.

Mere lige konkurrencevilkår

Bankunioner ensretter tilsyns- og afviklingspraksis i delta-gerlandene. Det skaber mere lige konkurrencevilkår mellem banker etableret i forskellige lande. Samtidig styrkes den finansielle stabilitet, da bankernes tilskyndelse til at etablere sig i lande, hvor tilsynet er svagt, mindskes.

Mere kompetente myndigheder ...

Endvidere er der basis for, at de overnationalt myndigheder i bankunionen bliver mere kompetente end de nationale myndigheder. De overnationalt myndigheder skal håndtere flere banker og vil derfor have større erfarings- og sammenligningsgrundlag at basere deres beslutninger på.

... men mulige koordinations- og informationsproblemer

Til gengæld kan der opstå koordinations- og informationsproblemer. Hvis de nationale tilsyns- og afviklingsmyndigheder ikke bevares, kan værdifuld information om lokale forhold gå tabt i bankunionen. Hvis omvendt de nationale tilsyns- og afviklingsmyndigheder bevares, kan der opstå koordinationsproblemer mellem de overnationalt myndigheder og de nationale myndigheder. En effektiv håndtering af disse problemer kan være afgørende for, om landene faktisk formår at udnytte de potentielle fordele, som en bankunion kan indebære.

Fordele ved at binde sig til en fælles praksis

I bankunioner vil afgørende beslutninger om tilsyn- og afvikling ofte blive truffet på et overnationalt niveau. En potentiel fordel herved er, at landene ikke egenhændigt vil kunne afvige fra den fælles praksis. Det kan være en fordel, da det ud fra en kortsigtet betragtning kan være fristende for lande at afvige fra *bail-in*-princippet. En afvigelse fra *bail-in* mindsker de umiddelbare skadesvirkninger på økonomien på kort sigt, men skaber et *moral hazard*-problem, der er skadeligt på lidt længere sigt. Ligeledes vil landene ikke på eget initiativ kunne slække på reguleringsstandarden i perioder, hvor bankernes tab er små, og de på overfladen forekommer sunde. Deltagerlandene skærmes dog ikke fra et fald i reguleringsstandarden, hvis denne udspringer fra de overnationalt myndigheder.

Fælles finansiering udgør en forsikring

Medlemskab af en bankunion kan indebære et betydeligt forsikringselement for det enkelte deltagerland. Fælles indskydergarantifonde, fælles afviklingsfonde og en fælles bagstopper løfter omkostninger ved håndteringen af kriserammede banker fra et nationalt til et overnationalt niveau. Dermed undgår deltagerlandene selv at skulle afholde alle omkostningerne i tilfælde af en bankkrise i eget land mod at skulle yde et bidrag til at betale omkostningerne ved bankkriser i andre lande. Hvor stor effekten er, afhænger af den konkrete udformning af finansieringsordningerne.

Bankkriser kan være meget omkostningsfulde

En forsikring mod at skulle afholde alle omkostningerne i tilfælde af bankkriser kan være meget værdifuld for deltagerlandene, fordi omkostningerne kan blive endog meget store. I tilfælde af en omsiggribende bankkrise kan ekstraordinære offentlige tiltag i form af statsgarantier og offentlige lån til eller kapitalindsat i kriseramte banker være nødvendige. Disse tiltag kan medføre en stor belastning af de offentlige finanser, der i værste fald kan true den offentlige sektors solvens.

Bankkriser kan blive til statsgældskriser

Et konkret eksempel på dette er den europæiske statsgældskrise i 2010-13. Her måtte flere af de kriseplagede lande yde garantier og indskyde offentlig kapital i banksektoren. Det medvirkede til, at Grækenland og Irland måtte have låneprogrammer fra EU og IMF. En bankunion kan reducere negative påvirkninger fra banksektoren på statsfinanserne. For lande, der som eurolandene i forvejen indgår et nært økonomisk samarbejde med en vis grad af implicit fælles hæftelse, kan dette være et ekstra argument for at oprette en bankunion.

Effektivitetsgevinst ved fælles finansieringsordninger

Fælles finansieringsordninger vil typisk være mere effektive end adskilte nationale ordninger. Bankkriser kan sagtens ramme i flere deltagerlande på én gang. Men det vil sjældnere være tilfældet, at alle landene rammes af bankkriser på én gang. Derfor vil de fælles finansieringsordninger i langt de fleste tilfælde være større og mere potente værktøjer til at bekæmpe en bankkrise end mindre, adskilte nationale ordninger. Det kan være en væsentlig fordel, da det i forbindelse med krisehåndtering er afgørende hurtigt at få stoppet smitteeffekter mellem banker og få genetableret tilliden i den finansielle sektor.

Moral hazard kan afhjælpes med fælles tilsyn

Der er også potentielle ulemper forbundet med bankunionens forsikringselement. Forsikringsordninger har et indbygget *moral hazard*-problem, da det enkelte land grundet forsikringen mister tilskyndelsen til at opretholde et skarpt tilsyn med sine banker. Dette problem kan mindskes eller løses helt ved at oprette et fælles overnationalt finanstillsyn, der opretholder kvaliteten i tilsynet i de enkelte deltagerlande. Det er derfor afgørende for bankunionen, at det overnationale finanstillsyn er effektivt.

Adverse selection kan afhjælpes med differentierede bidrag

Bankunionens forsikringselement har også det indbyggede problem, at lande med mindre robuste banksektorer har større tilskyndelse til at deltage end lande med robuste banksektorer, da de har mere at forsikre sig imod. Problemstillingen forværres af, at dette kan afholde lande med robuste banksektorer fra at søge optagelse i en bankunion. Dette er et eksempel på et såkaldt *adverse selection*-problem. Problemet kan afhjælpes ved at indføre differentierede bidrag til de fælles finansieringsordninger, så lande med mindre robuste banksektorer betaler mere.

III.3 Det fælles regelsæt

Nyt fælles regelsæt i EU

I EU er der de senere år blevet udarbejdet et nyt fælles regelsæt (*Single Rule Book*), der danner den overordnede ramme for reguleringen af de finansielle sektorer i EU-landene. Formålet er at forbedre reguleringen i kølvandet på finanskrisen og indarbejde Basel III-anbefalingerne i EU-lovgivningen. Herudover har reglerne til formål at styrke det indre marked for finansielle tjenester. Det fælles regelsæt danner grundlaget for EU's bankunion og er derfor væsentligt for bankunionens virkemåde. Alle EU-lande er omfattet af det fælles regelsæt, så dette kan ikke vælges til eller fra ved at deltage i bankunionen.

Kapitalkravs- og krisehåndteringsdirektiverne er hovedelementer

Hovedelementerne i det nye fælles regelsæt er kapitalkravsdirektivet (CRD4/CRR)¹ og krisehåndteringsdirektivet (*Bank Recovery and Resolution Directive*, BRRD). Disse direktiver fastsætter regler vedrørende institutternes kapital- og likviditetsforhold og sætter rammerne for tilsynet med og krisehåndtering af institutterne.

Harmonisering af indskydergarantiordninger

Herudover er der vedtaget et direktiv om harmonisering af de nationale indskydergarantiordninger (*Deposit Guarantee Schemes Directive*, DGSD). EU-landene skal i den forbindelse oprette indskydergarantiordninger, som dækker al-

1) "Kapitalkravsdirektivet" benyttes i kapitlet som fællesbetegnelse for kapitalkravsdirektivet (*Capital Requirements Directive 4*, CRD4) og kapitalkravsforordningen (*Capital Requirements Regulation*, CRR).

mindelige bankindsbud op til 100.000 euro. Derfor skal der oprettes nationale indskydergarantifonde, som i 2024 skal råde over midler svarende til 0,8 pct. af de garantidækkede indskud. Fondene finansieres af institutterne, og bidragene justeres efter institutternes risikoprofiler.

**Bankunion
bygger oven på
fælles regelsæt**

Som overbygning til det fælles regelsæt findes forordningerne om Den Fælles Tilsynsmekanisme (*Single Supervisory Mechanism*, SSM) og Den Fælles Afviklingsmekanisme (*Single Resolution Mechanism*, SRM). Disse udgør lovgrundlaget for EU's bankunion og gælder kun for de EU-lande, som deltager i bankunionen. Eurolandene deltager automatisk i bankunionen. Lande udenfor bankunionen kan vælge at deltage ved at indgå samarbejdsaftaler herom.

Kapitalkravsdirektivet

**Kapitalkravs-
direktivet sætter
rammen for
reguleringen
af institutterne**

Kapitalkravsdirektivet er en central del af den lovgivningsmæssige ramme for reguleringen af de finansielle institutter i EU. Direktivet er omfattende og indeholder blandt andet krav om de tilsynsforanstaltninger, som EU-landene skal foretage, og fastsætter tilsynsmyndighedernes beføjelser og krav til de finansielle institutter. Disse krav spænder fra regler for kapital- og likviditetsforhold til regler om god selskabsledelse og aflønningspolitikker. Arbejdet med at konkretisere og justere lovgivningen samt at sikre en ensartet håndhævelse af lovgivningen i EU foregår primært i regi af Den Europæiske Bankmyndighed (*European Banking Authority*, EBA), hvor tilsynsmyndighederne i EU's medlemslande mødes.

**Strammere krav
til kapitalens
kvalitet**

Et væsentligt element i kapitalkravsdirektivet er reglerne for institutternes kapitalforhold. Kravet til institutternes kapitalgrundlag fastholdes i forhold til hidtidig praksis på 8 pct. af de risikovægtede eksponeringer. Dette krav skal institutterne altid overholde for at have licens til at drive virksomhed. Imidlertid hæves kravet til kapitalens tabsabsorberingskvalitet. Således skal institutternes egentlige kernekapital fremover udgøre mindst 4,5 pct. af de risikovægtede eksponeringer mod tidligere 2 pct. Den egentlige kernekapital er kapital af højeste kvalitet såsom aktiekapital og indeholdt overskud.

Nye krav om kapitalbuffere

Som supplement til det grundlæggende kapitalkrav indføres en række nye kapitalbuffere af egentlig kernekapital. Institutterne skal holde disse buffere for at have lov til blandt andet at udbetale udbytte til ejerne. Kapitalbufferne består af:

- En kapitalbevaringsbuffer
- En kontracyklisk kapitalbuffer
- En systemisk kapitalbuffer
- Institutspecifikke yderligere bufferkrav for systemiske institutter

Kapitalbufferkravene giver institutterne tilskyndelse til at holde kapitaloverdækning i forhold til det basale kapitalgrundlagskrav. De bidrager dermed til at gøre institutterne mere robuste overfor tab.

Bufferne skal udmøntes i national lovgivning

Bufferkravene skal udmøntes i national lovgivning. Det er obligatorisk, at institutterne skal holde en kapitalbevaringsbuffer på 2,5 pct. af de risikovægtede eksponeringer. De øvrige bufferkrav fastsættes af myndighederne. I Danmark er det erhvervs- og vækstministeren, som fastsætter bufferkravene. De nye kapitalkrav er uddybet i boks III.1.

Institutterne skal beregne en gearingsgrad

Endvidere skal institutterne fremover beregne en gearingsgrad (*Leverage Ratio*, LR). Gearingsgraden beregnes som den egentlige kernekapital i forhold til de uvægtede eksponeringer. Gearingsgraden adskiller sig fra kapitalkravene ved ikke at risikovægte eksponeringerne. Der er ikke på nuværende tidspunkt fastsat nogen grænse for den tilladte gearingsgrad. Indførelse af en grænse for gearingsgraden diskuteres i EU.

Nye krav til institutternes likviditet

Institutterne skal fremover også overholde et krav om en såkaldt likviditetsdækningsgrad (*Liquidity Coverage Ratio*, LCR). Dette krav skal sikre, at institutterne holder en buffer af højlikvide, sikre aktiver, der kan dække likviditetsbehovet i en alvorlig stressperiode på 30 dage. Dertil kommer et krav om, at institutterne skal basere sig på stabile finansieringskil-

der, så eksempelvis midler til langfristede udlån til en vis grad tilvejebringes med stabil, langsigtet finansiering.²

**Mulighed for
at fastsætte
strammere
nationale krav**

Kapitalkravsdirektivet giver mulighed for, at de nationale myndigheder kan fastsætte strammere krav til institutterne end minimumskravene i EU-lovgivningen. Det kan dreje sig om institutspecifikke supplerende kapitalkrav eller specifikke likviditetskrav. Sidstnævnte kan bestå i en begrænsning af uoverensstemmelser mellem løbetiden på aktiverne og passiverne. Myndighederne kan desuden stille krav om anvendelse af bestemte nedskrivningspolitikker, begrænsning af forretningsområder samt stille skærpede krav til afrapportering og brugen af variabel aflønning mv.

- 2) Kravet om stabil finansiering er for nuværende formuleret i generelle vendinger, men der pågår arbejde i EU med at indføre et konkret krav til institutternes finansieringsstruktur (*Net Stable Funding Ratio*, NSFR).

Boks III.1 Nye kapitalkrav

EU's kapitalkravsdirektiv (*Capital Requirements Directive 4 / Capital Requirements Regulation, CRD4/CRR*) trådte i kraft i 2013. Direktivet indeholder de nye fælles EU-regler for reguleringen af kreditinstitutternes kapitalforhold. Nogle af reglerne gælder direkte i EU-landene, mens andre skal implementeres i den nationale lovgivning. Direktivet er en del af det fælles regelsæt og gælder således for alle EU-lande.

Grundlæggende kapitalkrav

Det basale krav til institutternes kapitalgrundlag fastholdes på 8 pct. af de risikovægtede eksponeringer, men kravene til kapitalens tabsabsorberingskvalitet hæves. Der er således sket en stramning af, hvilke kapitalinstrumenter der må medregnes i den hybride kernekapital, der består af kapitallignende gældsinstrumenter. Den hybride kernekapital udgør sammen med den egentlig kernekapital (aktiekapital og lignende) institutternes samlede kernekapital.

Der er også sket en stramning af kravene til mængden af de respektive kapitaltyper. Således skal den egentlige kernekapital fremover udgøre mindst 4,5 pct. af de risikovægtede eksponeringer mod tidligere 2 pct. Mindstekravet til kernekapitalen, der udover den egentlig kernekapital medtager hybride kernekapitalinstrumenter, hæves fra 4 pct. af de risikovægtede eksponeringer til 6 pct. Den resterende del af kapitalgrundlagskravet kan opfyldes med supplerende kapital, dvs. hybride kernekapitalinstrumenter, som ikke opfylder kriterierne for at kunne medregnes med i kernekapitalen.

Som følge af de nævnte stramninger skal det grundlæggende kapitalkrav på 8 pct. nu opfyldes med mindst 4,5 pct. egentlig kernekapital og mindst 1,5 pct. Kernekapital. De resterende 2 pct. af kravet må opfyldes med supplerende kapital. Før CRD4/CRR skulle det grundlæggende kapitalkrav opfyldes med mindst 2 pct. egentlig kernekapital og mindst 2 pct. kernekapital. De resterende 4 pct. måtte opfyldes med supplerende kapital.

Kapitalbuffer

Kapitalkravsdirektivet indeholder endvidere nye kapitalbufferkrav. De skal alle opfyldes med egentlig kernekapital og brud medfører tilsynsreaktioner, eksempelvis at institutterne ikke må udbetale udbytte til ejerne.

Boks III.1 Nye kapitalkrav, fortsat

Kapitalbufferne består af:

- En kapitalbevaringsbuffer på 2,5 pct. af de risikovægtede eksponeringer
- En institutspecifik kontracyklisk kapitalbevaringsbuffer på mellem 0 og 2,5 pct. af de risikovægtede eksponeringer. Bufferen kan aktiveres af myndigheder eksempelvis i forbindelse med høj udlånsvækst i institutterne. Den kan eventuelt sættes højere end 2,5 pct.
- Institutspecifikke bufferkrav for institutter, der er udpeget som systemiske vigtige eller globalt systemisk vigtige. Disse buffere kan som udgangspunkt udgøre op til 2 pct. af de risikovægtede eksponeringer
- En systemisk buffer for hele eller dele af den finansielle sektor med henblik på at forebygge og begrænse ikke-cykliske systemiske risici. Bufferen kan som udgangspunkt udgøre mellem 1 og 3 pct. af de risikovægtede eksponeringer. Den kan eventuelt sættes højere end 3 pct.

Det er obligatorisk, at institutterne skal overholde kravet til den kontracykliske kapitalbevaringsbuffer. Størrelsen af de øvrige buffere fastsættes af myndighederne. I Danmark har Det Systemiske Risikoråd en rådgivende funktion i forhold til fastsættelsen af bufferkravene, mens den endelige beslutningskompetence ligger hos erhvervs- og vækstministeren.

Krisehåndteringsdirektivet

Hovedformål er at indføre et “*bail-in-regime*”

De nye fælles regler for genopretning og afvikling af institutter, der er kommet i problemer, er fastsat i krisehåndteringsdirektivet. Et centralt formål med direktivet er at indføre et såkaldt “*bail-in-regime*”, hvor omkostningerne i forbindelse med krisehåndteringen af institutterne først og fremmest bæres af ejerne og kreditorerne og dernæst af den øvrige finanssektor. Dette står i kontrast til det hidtil fremherskende “*bail-out-regime*”, hvor ejere og kreditorer mere eller mindre har kunnet regne med, at staten ville komme dem til undsætning med offentlig støtte i nødstilfælde. De overordnede principper i krisehåndteringsdirektivet er beskrevet nærmere i boks III.2.

Boks III.2 Krisehåndteringsdirektivet

EU's direktiv for afvikling og genopretning af kriseramte finansielle institutter (*Bank Recovery and Resolution Directive*, BRRD) blev vedtaget i foråret 2014 og trådte i kraft i begyndelsen af 2015. Bestemmelserne om *bail-in* gælder dog først fra 1. januar 2016. Det er muligt for medlemslandene at stille skrapere nationale krav end angivet i direktivet. Direktivet er en del af den fælles EU-lovgivning og skal implementeres i alle EU-lande.

Ifølge krisehåndteringsdirektivet skal hvert medlemsland udpege en afviklingsmyndighed. Afviklingsmyndigheden skal udarbejde en afviklingsplan for hvert institut, og hvert institut skal udarbejde en genopretningsplan. Disse planer skal ligge til grund for en krisehåndtering. I Danmark varetages disse opgaver af Finanstilsynet og Finansiell Stabilitet.

Afviklingsmyndigheden afgør, om en afvikling skal iværksættes. En afvikling er et alternativ til almindelig konkursbehandling, der kan være en langstrakt og usmidig proces. Betingelserne for afvikling er, at et institut er nødlidende eller forventes at blive det. Instituttet betragtes som nødlidende, hvis det ikke længere overholder reglerne for at drive kreditinstitutvirksomhed, herunder hvis instituttet er i solvens- eller likviditetsproblemer. Endvidere kræves for en afvikling, at hverken tilsynsmæssige eller private initiativer kan løse problemet, og at afviklingen er nødvendig ud fra almene hensyn. Det vil sige, at en afvikling skal stå i rimeligt forhold til afviklingsmålene og vurderes at opfylde disse bedre end en almindelig konkursbehandling. Afviklingsmålene er:

- At videreføre kritiske funktioner
- At undgå betydelige negative virkninger for den finansielle stabilitet
- At beskytte offentlige midler, dvs. minimere anvendelsen af offentlig støtte
- At beskytte indskydere og visse kreditorer samt kunders midler og aktiver

Afviklingsmålene er angivet som "lige vigtige", og det er op til afviklingsmyndigheden at afveje dem efter omstændighederne. Afviklingsmyndighederne har følgende afviklingsværktøjer til rådighed:

Boks III.2 Krisehåndteringsdirektivet, fortsat

- Frasalg af dele af det nødlidende institut, så vidt som muligt på markedsvilkår
- Oprettelse af et overgangsinstitut, der overtager levedygtige aktiver og passiver med henblik på fremtidigt videresalg
- Oprettelse af et afviklingsinstitut, der overtager usunde aktiver og afvikler disse under ordnede forhold
- Nedskrivning af instituttets passiver eller konvertering af passiver til egenkapital (*bail-in*)

Der er desuden mulighed for, at medlemslandene giver afviklingsmyndighederne supplerende afviklingsbeføjelser og -værktøjer, blot disse er i overensstemmelse med afviklingsmålene og ikke hindrer en effektiv afvikling af grænseoverskridende koncerner. Afviklingsmyndigheden skal anvende afviklingsværktøjerne i overensstemmelse med følgende principper:

- Aktionærerne er de første til at bære tab
- Dernæst bærer kreditorer tab efter samme rækkefølge som ved almindelig konkursbehandling
- Indskud dækket af indskydergarantiordninger er beskyttet fuldt ud
- Ingen kreditorer påføres større tab end tilfældet ville være under almindelig konkursbehandling
- Ledelsen skal som hovedregel udskiftes

I tilfælde af en systemisk krise kan afviklingsmyndigheden desuden forsøge at tilvejebringe finansiering ved anvendelse af såkaldt offentlige stabiliseringsværktøjer. Disse består af offentligt indskud af egenkapital og midlertidigt offentligt ejerskab. Anvendelse af offentlige stabiliseringsværktøjer forudsætter dog, at mindst 8 pct. af passiverne forudgående har været udsat for *bail-in*. Det vil sige, at passiverne har ydet bidrag til tabsabsorbering i det nødlidende institut. Anvendelsen af offentlige stabiliseringsværktøjer kræver desuden godkendelse fra Kommissionen i henhold til EU's statsstøtteregler. En sådan godkendelse kan gives med henvisning til, at tiltaget afhjælper en alvorlig økonomisk forstyrrelse i det pågældende land.

**Genopretning er
tidlig indgriben**

Krisehåndteringsdirektivet pålægger medlemslandene at oprette nationale afviklingsmyndigheder, der håndterer kriseramte institutter. Krisehåndteringen kan ske i form af genopretning. En genopretning er en tidlig indgriben og vil typisk bestå i udskiftning af ledelsen, ændringer af forretningsplanen, genforhandling af vilkår med kreditorer og lignende med henblik på at drive instituttet videre i sin eksisterende form.

**Afvikling er
alternativ til
konkurs**

I mere alvorlig situationer, hvor en genopretning ikke er tilstrækkelig, må det kriseramte institut erklæres nødlidende og tages under afvikling. Afvikling er et smidigt alternativ til en almindelig konkursbehandling, der kan være en langstrakt proces. En afvikling kan bestå i, at det nødlidende institut nedlukkes og sunde dele af instituttet overføres til et offentligt overgangsinstitut og usunde til et offentligt afviklingsinstitut. Det er dog også muligt, at afviklingsmyndigheden foretager omstruktureringer af det oprindelige, nødlidende institut og herefter lader dette fortsætte. En afvikling kan dermed godt indebære, at hovedparten af instituttets aktiviteter videreføres – det er netop motivet for at foretage en afvikling fremfor almindelig konkursbehandling. Det udelukker ikke, at aktionærer og investorer kan lide store tab i forbindelse med afviklingen.

**Nationale
afviklingsfonde
...**

Endvidere skal EU-landene oprette nationale afviklingsfonde, således at landene både har en afviklingsfond og en indskydergarantifond. Når afviklingsfondene er fuldt udbyggede, råder de over midler svarende til 1 pct. af de indskydergarantidækkede indskud i de enkelte lande.

**... kan anvendes
til garantier og
kapitalindskud**

Afviklingsmyndigheden kan disponere over midlerne i forbindelse med en krisehåndtering. Fonden kan:

- Stille garantier for og yde lån til et institut under afvikling og til offentlige overgangs- og afviklingsinstitutter
- Indskyde kapital i overgangs- og afviklingsinstitutter

Betinget af forudgående *bail-in* på mindst 8 pct. af instituttets passiver kan afviklingsfonden desuden yde bidrag til tabsabsorbering i instituttet under afvikling. Dermed kan

kreditorer i det oprindelige institut friholdes fra at blive udsat for *bail-in*, jf. nedenfor.

Afviklingsfonde finansieres af bidrag som risikojusteres

Afviklingsfondene finansieres ved opkrævning af bidrag fra institutterne. Fondenes kapacitet kan om nødvendigt udvides ved at opkræve ekstraordinære bidrag og optage lån på markedet eller fra offentlige kilder. Institutternes bidrag til afviklingsfonden beregnes af afviklingsmyndigheden med en metode fastsat af Kommissionen. For små institutter betales et fast bidrag graderet efter instituttets størrelse, mens der for de store institutter anvendes en mere avanceret metode, som inddrager instituttets risikoprofil.

***Bail-in*-værktøjet påfører kreditorer tab**

Ifølge Krisehåndteringsdirektivet skal afviklingsmyndighederne udstyres med et "*bail-in*-værktøj". Dette værktøj giver afviklingsmyndigheden mulighed for at konvertere kreditorens tilgodehavender til kapital eller nedskrive dem i forbindelse med en afvikling. *Bail-in*-værktøjet påfører kreditorerne tab. *Bail-in*-værktøjet kan anvendes med det formål:

- At nedskrive passiver i et institut under afvikling eller konvertere dem til kapital med henblik på at gøre det levedygtigt på længere sigt
- At nedskrive passiver som overføres til et overgangs- eller afviklingsinstitut eller konvertere dem til kapital i disse institutter

Visse kreditorer er undtaget fra *bail-in*

En række passiver er på forhånd undtaget fra at kunne blive udsat for *bail-in*. Det drejer sig blandt andet om såkaldt dækkede obligationer såsom danske realkreditobligationer. Undtagelsen er begrundet i, at obligationsejerne har sikkerhed i instituttets modsvarende udlån. Indskydergaranti-dækkede bankindsud er også på forhånd undtaget fra *bail-in*. I tilfælde af en krisehåndtering skal indskydergarantifonden imidlertid bidrage med det beløb, som de dækkede indskud ville være blevet nedskrevet med som følge af *bail-in*, hvis de ikke havde været undtaget.

Krav om nedskrivningsrelevante passiver

For at sikre at afviklingsmyndighederne kan anvende *bail-in*, skal institutterne fremadrettet overholde et såkaldt MREL-krav (*Minimum Required Eligible Liabilities*). MREL-kravet er institutspecifikt og går ud på, at institutter-

ne skal have en passivsammensætning, som muliggør, at *bail-in* i praksis kan anvendes i en afviklingssituation. Det vil sige, at institutterne i tilstrækkeligt omfang skal basere deres finansiering på passiver, der ikke er undtaget fra at blive udsat for *bail-in*. MREL-kravet bliver fastsat i forbindelse med udarbejdelsen af institutternes afviklingsplaner.

Kreditorer kan friholdes fra tab efter 8 pct. *bail-in*

Krisehåndteringsdirektivet giver mulighed for, at afviklingsmyndigheden kan vælge at fritage passiver fra at blive nedskrevet af hensyn til den finansielle stabilitet. I så fald kan afviklingsfonden benyttes til at indskyde kapital i det nødlidende institut. Dette forudsætter dog forudgående *bail-in* på mindst 8 pct. af instituttets passiver, og bidraget kan som udgangspunkt højst udgøre 5 pct. af instituttets passiver. Når dette krav er opfyldt, er det altså muligt at friholde kreditorer fra yderligere tab ved at anvende afviklingsfondens midler. Det skal bemærkes, at 8 pct. af passiverne i et nødlidende institut, hvor en stor del af egenkapitalen i forvejen typisk er gået tabt, kan være et betragteligt beløb. Det vil forventeligt kunne dække tabene i det nødlidende institut i mange tilfælde.

Kapitalindskud i overgangs- og afviklingsinstitutter kræver ikke *bail-in*

Afviklingsfonden kan som nævnt benyttes til at indskyde kapital i offentlige overgangs- og afviklingsinstitutter. Her er ikke noget krav om forudgående *bail-in* af nogen passiver. Men der må ikke overføres flere passiver end aktiver fra det nødlidende institut til overgangs- og afviklingsinstitutter. Dermed indebærer kapitalindskuddene i disse institutter ikke, at der absorberes tab på vegne af de kreditorer, hvis passiver overføres til de nye institutter.

Offentlige stabiliseringsværktøjer

I tilfælde af en systemisk krise kan afviklingsmyndigheden søge at skaffe alternativ finansiering ved hjælp af de såkaldte offentlige stabiliseringsværktøjer, hvis midlerne i afviklingsfonden ikke er tilstrækkelige. De offentlige stabiliseringsværktøjer består i en mulighed for indskud af offentlig kapital i et institut og i midlertidigt offentlig ejerskab. Anvendelse af offentlige stabiliseringsværktøjer forudsætter forudgående *bail-in* på mindst 8 pct. af instituttets passiver. De offentlige stabiliseringsværktøjer skal afvikles, så snart forretningsmæssige og finansielle forhold tillader det.

Mulighed for forebyggende statsgarantier og kapitalindsud i ekstraordinære tilfælde

Krisehåndteringsdirektivet indeholder også en mulighed for, at stater i ekstraordinære situationer kan gribe ind og hjælpe trængte institutter med henblik på at genoprette deres kapital- og likviditetssituation. Dette er i modsætning til de offentlige stabiliseringsværktøjer, der kan bruges i selve afviklingshandlingen. Konkret kan staterne stille garantier eller indskyde kapital i trængte institutter, der er solvente, og ikke er erklæret nødlidende eller forventeligt nødlidende. Statsgarantien kan vedrøre nyligt udstedte passiver eller stilles som dækning for lån i centralbanker. Der er en række strenge betingelser, som skal være opfyldt herfor:

- Tiltaget må ikke dække tab, som har fundet sted, eller ventes at finde sted
- Kapitaltilførsel kan kun ske, hvis der forudgående er konstateret kapitalmangel i en stresstest
- Støtten skal være af forebyggende og midlertidig karakter og stå i rimeligt forhold til behovet
- Kommissionen skal godkende, at tiltaget er foreneligt med EU's regler om statsstøtte. Det kan forudsætte nedskrivning af kapitalen mv.

Godkendelsen fra Kommissionen kan gives, hvis tiltaget vurderes at afhjælpe en alvorlig økonomisk forstyrrelse i landets økonomi og bidrager til at opretholde den finansielle stabilitet. Kommissionen skal i de konkrete sager afveje hensynet mellem den frie konkurrence og hensynet til at opretholde den finansielle stabilitet.

III.4 Danmarks finansielle integration

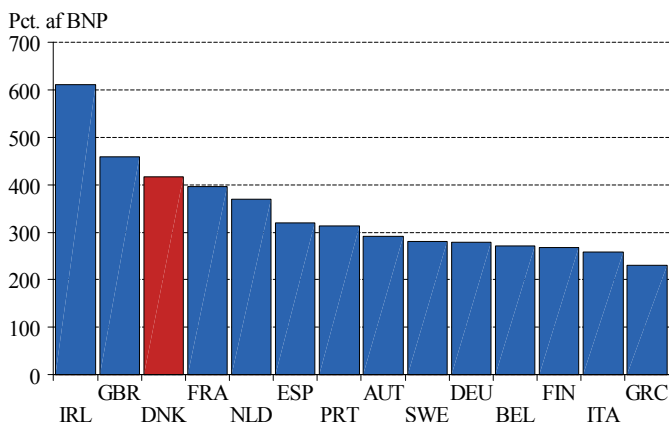
Stor finanssektor og tæt integration taler for at deltage i bankunioner

Hvor relevant, det er for et land at indgå i en bankunion, afhænger af, hvor stor en finansiell sektor landet har, da dette har betydning for, hvor værdifuld de fælles forsikringsordninger er. Endvidere er det væsentligt, hvor tæt forbundet den finansielle sektor er med de finansielle sektorer i de andre deltagerlande. Dette har nemlig betydning for, hvor store gensidige påvirkninger der må forventes mellem landene i tilfælde af bankkriser.

Relativ stor dansk finansiel sektor

Set i forhold til sammenlignelige europæiske lande har Danmark en stor finansiel sektor målt i forhold til økonomiens størrelse. De samlede aktiver i de finansielle institutter udgør godt 400 pct. af Danmarks BNP. Det er mærkbart højere end i eksempelvis Tyskland og Sverige og på niveau med Storbritannien og Frankrig, jf. figur III.1.

Figur III.1 Finansielle institutters balance i forhold til BNP



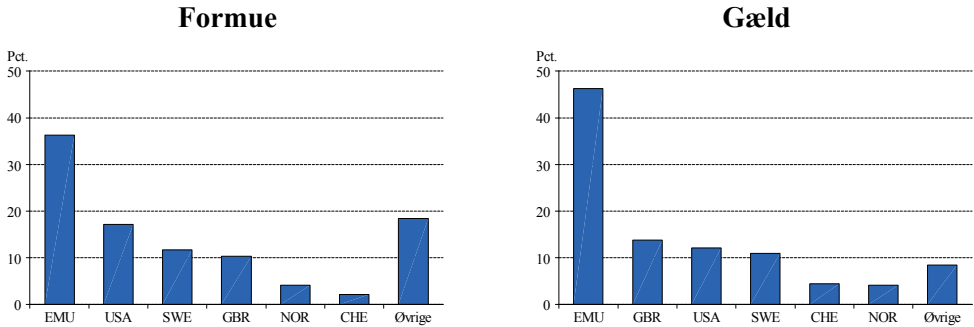
Anm.: Figuren viser de monetære og finansielle institutters balance i pct. af BNP for 2013.

Kilde: ECB.

Danmarks formue- og gæld koncentreret i Europa og USA

Fordelingen af Danmarks udlandsformue og -gæld giver et overordnet indtryk af Danmarks finansielle integration med omverdenen. Den danske udlandsformue er i høj grad koncentreret i andre europæiske lande og i USA. Omtrent en tredjedel af formuen er placeret i eurolandene, og yderligere ca. en tredjedel er placeret i Storbritannien, USA og Sverige. Landefordelingen af Danmarks udlandsgæld følger i store træk landefordelingen af formuen, jf. figur III.2.

Figur III.2 Danmarks udlandsformue- og gæld fordelt på lande



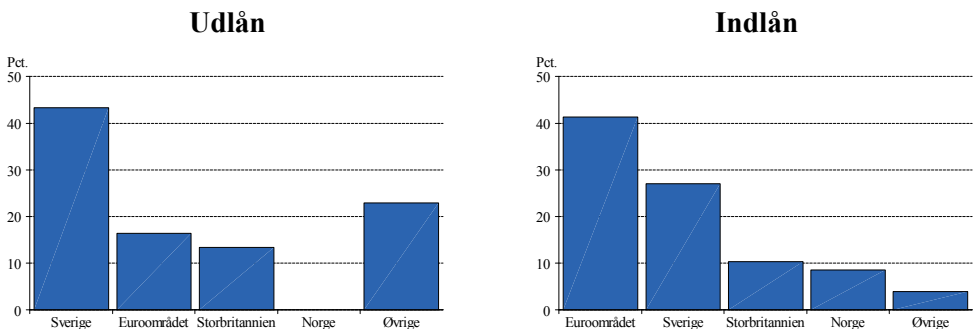
Anm.: Figuren viser landfordelingen af henholdsvis formuen og gælden i pct. af den samlede formue og den samlede gæld. Formuen er Danmarks samlede udenlandske aktiver, og gælden er Danmarks samlede passiver overfor udlandet. Tallene er fra 4. kvartal 2014.

Kilde: Danmarks Nationalbank.

Danske institutter integreret med institutter i særligt Sverige og euroområdet

En del af den finansielle integration mellem Danmark og omverden skyldes ind- og udlån fra danske pengeinstitutter. En stor del af danske institutters udlån er til svenske institutter, mens en stor del af indlån kommer fra institutter i euroområdet. Det indikerer, at danske institutter er finansielt integreret med institutter i særligt Sverige og euroområdet, jf. figur III.3.

Figur III.3 Danske pengeinstitutters ind- og udlån fordelt på lande



Anm.: Figuren viser landfordelingen af danske pengeinstitutters ind- og udlån i pct. af samlede ind- og udlån til udlandet. Tallene er fra 1. kvartal 2015.

Kilde: Danmarks Nationalbank.

Grundlag for dansk deltagelse i bankunionen

Overordnet set taler størrelsen af den danske finanssektor og Danmarks finansielle integration med eurolandene for, at der er potentielle fordele for Danmark ved at deltage i EU's bankunion. Danmark er dog også tæt integreret med blandt andre Sverige, og svensk deltagelse i bankunionen ville øge de potentielle fordele ved dansk deltagelse betragteligt.

III.5 Bankunionen

Bankunionen indebærer fælles myndigheder

Bankunionen er en overbygning på det fælles regelsæt, der gælder i hele EU, jf. afsnit III.3. Bankunionen består af Den Fælles Tilsynsmekanisme (*Single Supervisory Mechanism, SSM*), Den Fælles Afviklingsmekanisme (*Single Resolution Mechanism, SRM*) og tilhørende finansieringsordninger. Disse mekanismer indebærer, at bankunionslandene foretager tilsynet med og håndteringen af kriseramte finansielle institutter via fælles overnationale myndigheder, som besidder afgørende beslutningskompetencer.

Bankunionen blev påbegyndt under statsgældskrisen

Bankunionen blev påbegyndt under den europæiske statsgældskrise i 2010-13, hvor usunde banker belastede de offentlige finanser i flere eurolande. I sommeren 2012 anmodede den spanske stat om hjælp fra eurolandenes hjælpefond ESM (*European Stability Mechanism*) til at indskyde kapital i kriseramte banker. Anmodningen blev imødekommet med et lån til den spanske stat, der dermed hæftede for de midler, der blev anvendt til at indskyde kapital i bankerne. Den statslige hæftelse belastede de i forvejen trængte offentlige finanser i Spanien.

Fælles finanstillsyn skulle muliggøre direkte kapitalindskud fra ESM

For at dæmme op for fremtidige usunde samspil mellem banker og offentlige finanser aftalte eurolandene, at ESM fremover – i modsætning til det spanske tilfælde – skulle kunne bruges til at foretage kapitalindskud *direkte* i kriseramte banker. Forudsætningen herfor var, at der blev oprettet et fælles finanstillsyn, der kunne føre tilsyn med institutterne og de ydede midler.

Bankunionen blev til under krisen

I foråret 2013 blev der opnået enighed om at oprette Den Fælles Tilsynsmekanisme med ECB som fælles tilsynsmyndighed. Det fælles tilsyn medførte en asymmetri mel-

lem en overnational kompetence til at fratage et institut licens til at drive virksomhed og en national opgave med at foretage krisehåndteringen af instituttet. Det bidrog til at skabe et politisk pres for at udvide bankunionen med en fælles krisehåndteringsmekanisme. Det var baggrunden for, at landene i foråret 2014 nåede til enighed om at oprette Den Fælles Afviklingsmekanisme med en tilhørende fælles afviklingsfond.

Mulighed for direkte kapitalindskud, men kun efter *bail-in*

I december 2014 vedtog ESM's bestyrelse, at ESM som aftalt fremover kan yde direkte kapitalindskud i kriseramte banker i euroområdet. Direkte kapitalindskud er imidlertid blevet gjort betinget af tab til ejere og kreditorer efter principperne i krisehåndteringsdirektivet. Dermed forudsættes *bail-in* på 8 pct. af passiverne, før ESM kan foretage kapitalindskud. Det betyder, at ejere og kreditorer i nødlidende banker i høj grad skal bære tab, før kapitalindskud fra ESM kan komme på tale.

Den Fælles Tilsynsmekanisme

Fælles tilsyn oprettes i regi af ECB

Som en del af EU's bankunion oprettes et fælles finanstilsyn i form af Den Fælles Tilsynsmekanisme. Tilsynsmekanismen består af ECB og de enkelte deltagerlandes nationale finanstillsyn. ECB har ansvaret for tilsynsmekanismens virke. Til at forestå tilsynsopgaverne oprettes Tilsynsrådet, der er hjemmehørende i ECB. ECB er således den fælles tilsynsmyndighed.

ECB har kun direkte tilsyn med betydningsfulde institutter

I tilsynsmekanismen vil kun de mest betydningsfulde institutter være underlagt ECB's direkte tilsyn. Det direkte tilsyn indebærer, at ECB varetager tilsynsopgaverne med institutterne i tæt samarbejde med de nationale tilsynsmyndigheder. For de mindre betydningsfulde institutter vil de nationale myndigheder varetage tilsynsopgaverne selv og vil som regel blot orientere ECB.

Betydningsfulde institutter er typisk store og grænseoverskridende

Det er ECB, som beslutter, om et institut er betydningsfuldt og dermed skal underlægges det direkte tilsyn. Beslutningen skal baseres på instituttets størrelse, dets økonomiske betydning og graden af grænseoverskridende aktivitet. Der er dog et krav om, at de tre største institutter i hvert deltager-

land uanset størrelse vil blive omfattet af ECB's direkte tilsyn. Desuden vil ECB til enhver tid kunne overtage tilsynet med et hvilket som helst institut. I tilfælde af at et institut modtager støtte fra ESM, vil ECB overtage tilsynet.

ECB skal føre tilsyn med, at EU-lovgivningen overholdes

ECB får ansvaret for tilsynet med, at institutterne i bankunionens landene overholder de regler, som følger af EU-lovgivningen. Tilsvarende overtager ECB de tilsynsbeføjelser, som følger af EU-lovgivningen. Disse tilsynsbeføjelser giver blandt andet ECB ret til at:

- Udstede og inddrive licenser til at drive kreditinstitutvirksomhed
- Stille skrappe krav til et instituts kapitalgrundlag end minimumskravet i lovgivningen
- Stille krav om anvendelsen af en specifik nedskrivningspolitik
- Begrænse et instituts forretningsområde
- Indføre særlige likviditetskrav

ECB skal udøve sin tilsynsvirksomhed på baggrund af den nationale implementering af EU-lovgivningen. Hvis EU-lovgivningen eksempelvis giver mulighed for, at landene kan fastsætte et strammere nationalt krav end minimumskravet, skal ECB håndhæve dette strammere krav.

ECB kan skærpe de makroprudentielle krav

Udover tilsynsbeføjelserne får ECB mulighed for at fastsætte strammere krav vedrørende de såkaldte makroprudentielle værktøjer end fastsat af nationale myndigheder. De makroprudentielle værktøjer omfatter blandt andet den kontracykliske kapitalbuffer og de særlige bufferkrav til systemiske institutter, jf. boks III.1. ECB vil ikke kunne kræve lavere makroprudentielle krav end dem fastsat af nationale myndigheder.

Mulighed for deltagelse for ikke-eurolande

Tilsynsmekanismen omfatter automatisk alle eurolandene, mens de øvrige EU-lande kan deltage ved at indgå en samarbejdsaftale med ECB. En sådan aftale indebærer, at det pågældende land indskrives i sin nationale lovgivning, at de relevante nationale myndigheder skal rette sig efter instrukser fra ECB. ECB vil således udøve sit direkte tilsyn via instruks til de nationale myndigheder.

**Repræsentation i
Tilsynsrådet, men
ikke i
Styrelsesrådet**

Ikke-eurolande vil opnå repræsentation i Den Fælles Tilsynsmekanismes øverste myndighed, Tilsynsrådet, men ikke i ECB's øverste myndighed, Styrelsesrådet. Sidstnævnte kræver euromedlemskab. Der er derfor lavet en særlig ordning, der giver deltagende ikke-eurolande mulighed for at tilsidesætte beslutninger fra Styrelsesrådet. Udnyttes denne mulighed vil ECB dog efterfølgende kunne afbryde samarbejdet.

Den Fælles Afviklingsmekanisme

**Den Fælles
Afviklings-
mekanisme**

Landene, som deltager i Den Fælles Tilsynsmekanisme, deltager obligatorisk i Den Fælles Afviklingsmekanisme. Den Fælles Afviklingsmekanisme består af:

- Den Fælles Afviklingsinstans
- De nationale afviklingsmyndigheder
- En fælles afviklingsfond
- Kommissionen
- Rådet

Den Fælles Afviklingsmekanisme begynder sit indledende arbejde i år og skal overtage håndteringen af kriseramte banker fra begyndelsen af 2016.

**Den Fælles
Afviklingsinstans
er overordnet
myndighed**

Den Fælles Afviklingsinstans er bankunionslandenes fælles afviklingsmyndighed, der består af fem faste medlemmer, herunder en formand, og repræsentanter fra deltagerlandenes nationale afviklingsmyndigheder. Afviklingsinstansen skal forestå afviklingen af de institutter, som er underlagt ECB's direkte tilsyn, eller er grænseoverskridende koncerner. De øvrige institutter skal i udgangspunktet håndteres af de nationale myndigheder. Afviklingsinstansen kan dog til enhver tid vælge at overtage afviklingen af et institut fra de nationale myndigheder. Afviklingsinstansen skal endvidere overtage afviklingen fra de nationale myndigheder, hvis de ønsker at anvende midler fra Den Fælles Afviklingsfond i forbindelse med en afvikling.

**Ikke-eurolande
på lige fod med
eurolande**

Ikke-eurolande, som deltager i Den Fælles Afviklingsmekanisme, opnår repræsentation med stemmeret i Den Fælles Afviklingsinstans på lige fod med eurolandene. Deres nationale afviklingsfonde bliver desuden en del af Den Fælles Afviklingsfond, jf. nedenfor

**Særlig afviklings-
procedure**

Afviklingsinstansen får til opgave at udarbejde afviklingsplaner for de enkelte institutter jf. bestemmelserne i krisehåndteringsdirektivet. I tilfælde af, at et institut bliver nødlidende og kommer under afvikling, skal Afviklingsinstansen varetage afviklingsopgaven efter en særlig afviklingsprocedure. Afviklingsproceduren består overordnet i, at Afviklingsinstansen anbefaler en konkret afviklingsplan med udgangspunkt i den på forhånd udarbejdede plan. Hvis Kommissionen, og i nogle tilfælde Rådet, accepterer planen, vil Afviklingsinstansen instruere de nationale afviklingsmyndigheder i at udføre planen. Afviklingsproceduren er nærmere beskrevet i boks III.3.

Boks III.3 Afviklingsproceduren

Den Fælles Afviklingsmekanisme vedtager en afviklingsplan på opfordring fra ECB eller eventuelt på eget initiativ. Betingelserne er de samme som i krisehåndteringsdirektivet, nemlig at instituttet er nødlidende eller forventes at blive det, uden hverken tilsynsmæssige eller private initiativer kan forhindre dette, samt at afviklingen er nødvendig af almene hensyn. Vurderingen vil blive foretaget i samarbejde med ECB.

Når Afviklingsinstansen har vedtaget en afviklingsplan, sendes den til Kommissionen, der har 24 timer til enten at godkende eller gøre indsigelse mod afviklingsplanens skønmæssige aspekter. Hvis Kommissionen ikke gør indsigelse, træder Afviklingsinstansens afviklingsplan i kraft. De nationale afviklingsmyndigheder udfører herefter afviklingsplanen.

Hvis Kommissionen indenfor de første 24 timer gør indsigelse mod afviklingsplanens skønmæssige aspekter, træder Kommissionens ændrede plan i kraft. Den skal herefter udføres af de nationale afviklingsmyndigheder.

Ovenstående gælder dog ikke, hvis Kommissionens ændringer af afviklingsplanen vedrører, om afviklingen er begrundet med almene hensyn, eller indeholder en ændring af brugen af midler fra Den Fælles Afviklingsfond på mere end 5 pct. i forhold til Afviklingsinstansens afviklingsplan. I dette tilfælde skal Kommissionen fremsætte sin ændrede afviklingsplan som et forslag til Rådet, der skal tage stilling til den indenfor 12 timer. Hvis Rådet accepterer Kommissionens ændrede afviklingsplan træder denne i kraft. Hvis ikke Rådet accepterer afviklingsplanen, går processen tilbage til Kommissionen, som skal stille et nyt forslag. Hvis Kommissionen og Rådet ikke kan blive enige om en ændret afviklingsplan indenfor 24 timer, træder Afviklingsinstansens oprindelige afviklingsplan i kraft.

Hvis Kommissionen ikke finder, at afviklingen er begrundet med almene hensyn, og Rådet accepterer dette, overgår håndteringen af det pågældende institut til medlemslandet. Instituttet vil dermed skulle nedlukkes efter de nationale regler for insolvensbehandling.

Finansieringsordninger

Fælles afviklingsfond erstatter nationale fonde

For de lande, som deltager i Den Fælles Afviklingsmekanisme, erstatter Den Fælles Afviklingsfond de nationale afviklingsfonde i 2016. Afviklingsfonden finansieres ligesom de nationale afviklingsfonde af bidrag fra institutterne. Indledningsvist vil bidragene til Afviklingsfonden være opdelt i nationale afdelinger, men disse fusioneres gradvist til en fælles pulje i 2024. Den Fælles Afviklingsinstans kan anvende midlerne i Afviklingsfonden i forbindelse med afviklinger. Anvendelse af midler fra fonden kræver dog, at hverken Kommissionen eller Rådet gør indsigelse mod anvendelsen af midler fra fonden i afviklingsplanen, jf. boks III.3.

Bidrag fastsættes af Afviklingsinstansen efter EU-metode

Den Fælles Afviklingsfond finansieres som nævnt af bidrag fra institutterne. Bidragene fastsættes af Den Fælles Afviklingsinstans på baggrund Kommissionens metode. De steder, hvor Kommissionens metode giver mulighed for skøn, foretages disse af Afviklingsinstansen og ikke af den nationale afviklingsmyndighed.

Sikre institutter skærmes mod at nettobidrage til risikable institutter

I fastsættelsen af bidragene betragter Afviklingsinstansen institutterne i deltagerlandene som en samlet pulje og sikrer, at bidragene samlet når målniveauet, der ved fuld indfasning er 1 pct. af de indskyderdækkede indskud i deltagerlandene under ét. Bidragene fra de enkelte deltagerlandes institutter vil derfor ikke nødvendigvis svare til 1 pct. af de indskyderdækkede indskud i landet selv. Bidraget vil være større end 1 pct. af hjemlige indskydergarantidækkede indskud for lande, der har en finanssektor med en relativ høj risikoprofil. Det afspejler, at institutter med en høj risikoprofil forventeligt vil trække mere på midlerne i den fælles fond. Den valgte beregningsmåde skærmer institutter med en lav risikoprofil fra systematisk at blive nettobidragssydere til institutter med en høj risikoprofil gennem Den Fælles Afviklingsfond.

Fonden vil råde over ca. 55 mia. euro

Den Fælles Afviklingsfond indfases gradvist og når sin fulde kapacitet på 1 pct. af de indskydergarantidækkede indskud i 2024. For eurolandene svarer dette beløb i dag til omkring. 55 mia. euro. Det er et beskedent beløb set i for-

hold til bankernes samlede størrelse. Afviklingsfonden har imidlertid mulighed for at opkræve ekstraordinære bidrag og at optage lån på finansmarkederne eller fra offentlige kilder. Såfremt lån kan tilvejebringes, kan afviklingsfondens kapacitet mangedobles.

Aftale om “fælles bagstopper”

Der er i EU indgået en aftale om, at der inden 2024 skal oprettes en “fælles bagstopper” for både eurolande og ikke-eurolande i bankunionen. Ifølge en udtalelse fra Rådet er hensigten, at den fælles bagstopper skal kunne yde lån til Den Fælles Afviklingsfond, hvis dette skulle blive nødvendigt. Den fælles bagstopper skal i sidste ende finansieres af finanssektoren, således at landenes offentlige finanser ikke belastes på mellemlang sigt. På nuværende tidspunkt vides ikke, hvad den kommende fælles bagstopper nærmere kommer til at bestå i, og hvilke regler der præcist bliver for dens anvendelsesmuligheder.

ESM er midlertidig bagstopper for eurolandene

I overgangsperioden indtil den fælles bagstopper er etableret, fungerer ESM som bagstopper for eurolandene. Eurolandenes stater vil eksempelvis kunne låne midler fra ESM til at genopfylde deres nationale afdeling af Den Fælles Afviklingsfond. ESM har desuden mulighed for at indskyde kapital direkte i et nødlidende institut, uden at det pågældende euroland hæfter for midlerne. Dette forudsætter dog, at en række skrappe betingelser er opfyldt, herunder at der er foretaget forudgående *bail-in* på 8 pct. af passiverne i instituttet. Det kan være et meget stort tal i et nødlidende institut, der typisk allerede vil have tabt store dele af egenkapitalen.

BoPF er midlertidig bagstopper for ikke-eurolande

EU-lande udenfor euroområdet deltager ikke i ESM, selvom de vælger at deltage i bankunionen. Der er indgået en aftale i EU om, at EU's betalingsbalancefond (*Balance of Payment Facility*, BoPF) som en overgangsordning vil agere bagstopper for ikke-eurolande, der deltager i bankunionen. BoPF administreres af Kommissionen og kan yde lån til EU-lande ved at optage lån på de finansielle markeder med sikkerhed i EU-budgettet. Denne midlertidige ordning er oprettet for at sikre lige behandling af eurolande og ikke-eurolande indenfor bankunionen også i overgangsperioden, indtil den fælles bagstopper er etableret. Kommissionen vil

desuden sikre, at kun de øvrige bankunionslande kommer til at hæfte for eventuelle omkostninger i tilfælde af, at BoPF anvendes til at hjælpe et ikke-euroland, som deltager i bankunionen.

Ingen fælles indskydergarantiordning for bankunionen

Bankunionen indeholder ikke nogen fælles indskydergarantiordning og dermed ingen fælles indskydergarantifond. En fælles indskydergarantiordning for bankunionslandene har været på tale, men der kunne ikke opnås enighed herom i EU. Der er heller ikke umiddelbart udsigt til, at dette snarligt vil ændre sig. Der er dog sket en harmonisering af de nationalt adskilte indskydergarantiordninger i forbindelse med direktivet om indskydergarantiordninger (*Deposit Guarantee Schemes Directive, DGSD*). Dette er en del af det fælles regelsæt, som gælder i hele EU.

III.6 Danmark og bankunionen

Centrale forskelle mellem at deltage i bankunionen og at stå udenfor

Det valg, som Danmark skal træffe vedrørende deltagelse i bankunionen, består i, om Danmark ønsker at deltage i de fælles overnationale myndigheder og de fælles finansieringsordninger. Konkret er de centrale forskelle mellem at deltage i bankunionen og at stå udenfor at:

- Finanstilsynet bliver en del af Den Fælles Tilsynsmekanisme (*Single Supervisory Mechanism, SSM*)
- Finansiell Stabilitet bliver en del af Den Fælles Afviklingsmekanisme (*Single Resolution Mechanism, SRM*)
- Den danske afviklingsfond, Afviklingsformuen, bliver en del af Den Fælles Afviklingsfond (*Single Resolution Fund, SRF*)
- Danmark bliver en del af kommende fælles bagstopper. Som en overgangsordning, til den fælles bagstopper er etableret, kan Danmark anmode om hjælp fra EU's betalingsbalancefond (*Balance of Payments Facility, BoPF*)

Finanstilsynet bliver en del af det fælles tilsyn

Ved deltagelse i bankunionen bliver Finanstilsynet således en del af ECB's fælles tilsyn. Det indebærer, at ECB overtager de væsentligste tilsynsbeføjelser, som udspringer af EU-lovgivningen. Disse tilsynsbeføjelser består blandt andet af retten til at udstede og inddrive tilladelser til at drive finansiel virksomhed og ret til at pålægge institutionerne skærpede kapital- og likviditetskrav. ECB skal udøve sit tilsyn via instruks til Finanstilsynet, der udfører tilsynsopgaverne. Det forventes, at Danske Bank, Nykredit, Nordea og Jyske Bank med tilhørende realkreditinstitutioner vil blive underlagt ECB's direkte tilsyn.³ De øvrige danske institutioner vil som udgangspunkt blive håndteret af Finanstilsynet, men ECB vil til enhver tid kunne tage disse institutioner under direkte tilsyn.

Danmark vil blive repræsenteret i Tilsynsrådet, men ikke i Styrelsesrådet

Danmark vil blive repræsenteret på lige fod med de øvrige bankunionslande i ECB's Tilsynsråd, hvor deltagerlandenes tilsynsmyndigheder mødes og træffer fælles beslutninger. Danmark bliver ikke repræsenteret i ECB's Styrelsesråd, da dette forudsætter euromedlemskab. Som øverste myndighed i ECB kan Styrelsesrådet underkende beslutninger truffet i Tilsynsrådet. Derfor er der lavet en særlig procedure, hvor ikke-eurolande i nogle tilfælde kan undlade at følge beslutninger truffet af Styrelsesrådet. Det kan i så fald føre til en afbrydelse af samarbejdet med ECB.

Danmarks stemme vil vægte mindre i EBA

Arbejdet med at udarbejde tekniske reguleringsmæssige standarder og retningslinjer for en fælles tilsynspraksis i EU sker i regi af EBA, og skal i mange sammenhænge godkendes af Kommissionen. Alle EU-lande er repræsenteret med stemmeret i EBA's bestyrelse. I EBA's afstemningsregler indgår en mindretalsbeskyttelse af landene udenfor bankunionen. Beslutninger træffes med kvalificeret flertal, idet der kræves flertal blandt både gruppen af bankunionslande og gruppen af lande udenfor bankunionen. Da bankunionslandene er i flertal i EBA, vil dansk deltagelse i bankunionen betyde, at Danmarks stemme vil vægte mindre.

3) De tilhørende realkreditinstitutioner er Realkredit Danmark, Nordea Kredit og BRFKredit, der er datterselskaber af henholdsvis Danske Bank, Nordea og Jyske Bank.

**Finansiel
Stabilitet bliver
del af fælles
afvikling**

Finansiel Stabilitet vil i tilfælde af dansk deltagelse blive en del af den fælles afvikling. Det indebærer, at Den Fælles Afviklingsinstans står for krisehåndteringen af institutter underlagt ECB's direkte tilsyn og med grænseoverskridende koncerner. Afviklingsinstansen forventes dermed at skulle håndtere Danske Bank, Nordea, Nykredit, Jyske Bank og Sydbank med tilhørende realkreditinstitutter, hvis Danmark deltager i bankunionen.⁴ Det vil således være Afviklingsinstansen, der træffer de centrale beslutninger om anvendelse af afviklingsværktøjer herunder brugen af *bail-in*, hvis disse institutter bliver nødlidende, jf. boks III.3. Selve afviklingen vil blive udført af danske myndigheder. De øvrige danske institutter vil som udgangspunkt alene blive håndteret af danske myndigheder.

**Danmark får
plads i afviklings-
instansens
bestyrelse**

Ved deltagelse i den fælles afvikling vil Danmark blive repræsenteret og få indflydelse i Afviklingsinstansens bestyrelse, hvor deltagerlandenes afviklingsmyndigheder mødes. Bestyrelsen for Den Fælles Afviklingsinstans er Afviklingsinstansens øverste myndighed, så ikke-eurolande opnår lige repræsentation med eurolande i den fælles afvikling. Derfor findes heller ingen særlig ordning, der giver ikke-eurolande mulighed for at tilsidesætte beslutninger truffet af Afviklingsinstansen.

**Afviklingsfond
bliver del af
Den Fælles
Afviklingsfond**

Deltagelse i Den Fælles Afviklingsmekanisme betyder også, at den danske afviklingsfond, Afviklingsformuen, bliver en del af Den Fælles Afviklingsfond. Den Fælles Afviklingsfond består af nationalt adskilte afdelinger, der gradvist fusioneres til én pulje i 2024. Det betyder, at danske institutter skal bidrage til en fælles pulje, der kan anvendes til at dække omkostninger ved krisehåndteringen af institutter i bankunionslandene.

**Danske
institutters
bidrag kan
ændres**

Ved deltagelse i Den Fælles Afviklingsfond vil danske institutters bidrag skulle beregnes af Den Fælles Afviklingsinstans. I fastsættelsen af bidragene betragter Afviklingsinstansen institutterne i deltagerlandene som én gruppe og sikrer, at bidragene samlet udgør 1 pct. af de indskyderdæk-

4) Sydbank ventes at blive underlagt Den Fælles Afviklingsmekanisme, fordi Sydbank er en grænseoverskridende koncern.

kede indskud i deltagerlandene under ét. Bidragene fra de danske institutter vil derfor ikke nødvendigvis svare til 1 pct. af de indskyderdækkede indskud i Danmark. Det vil betyde, at danske institutters bidragssum kan ændres i forhold til i dag. Det vil i så fald afspejle, at danske institutters risikoprofil adskiller sig fra institutterne i de andre deltagerlande.

BoPF bliver midlertidig bagstopper for Danmark

Danmark vil ved deltagelse i bankunionen i nødstilfælde kunne anmode om hjælp fra EU's betalingsbalancefond (*Balance of Payment Facility*, BoPF). Hjælpen kan bestå i midler til at genopfylde Danmarks nationale afdeling af Den Fælles Afviklingsfond, hvis den bliver tømt som følge af en krisehåndtering. Ordningen er oprettet med henblik på at behandle eurolande og ikke-eurolande lige indenfor bankunionen. Eurolandene har ESM som midlertidig bagstopper for Den Fælles Afviklingsfond. Der er indgået en aftale om, at der inden 2024 skal oprettes en "fælles bagstopper" for alle bankunionslandene. ESM og BoPF er således midlertidige bagstopper, indtil den fælles bagstopper er etableret.

Den finansielle regulering i Danmark

Usikkerhed om konsekvenserne ved dansk deltagelse

Deltagelse i bankunionen vil på nogle punkter kunne ændre forholdene vedrørende den finansielle regulering i Danmark i forhold til, hvis Danmark står udenfor bankunionen. Der hersker dog en del usikkerhed på dette punkt, da tilsyns- og afviklingspraksis indenfor bankunionen skal udvikles over de kommende år. De fælles myndigheder skal tage hensyn til deltagerlandenes forskelligheder, men det er også et erklæret mål med bankunionen at skabe en ensartet praksis i deltagerlandene. ECB og Afviklingsinstansen vil i konkrete situationer skulle afveje disse modstridende hensyn.

Mulighed for anderledes danske tilsynskrav

Ved dansk deltagelse i bankunionen vil ECB skulle føre tilsyn med overholdelse af hovedparten af de regler, som udspringer af EU-lovgivningen. ECB skal dog følge den nationale implementering af lovgivningen. Hvis der i dansk lovgivning indskrives for eksempel et skarpere tilsynskrav end minimumskravet i EU-lovgivningen, skal ECB håndhæve det skærpede danske krav. Det giver nogle muligheder

for, at Danmark i tilfælde af deltagelse i bankunionen kan opretholde såvel strammere som lempeligere krav.

Dansk praksis vil måske ikke kunne opretholdes på nogle punkter

Der vil formodentlig være en række punkter, hvor den nuværende danske praksis ikke kan opretholdes i tilfælde af deltagelse i bankunionen. I Danmark er det praksis, at Finanstilsynet offentliggør inspektionsrapporter og institutternes individuelle solvensbehov. Det er ikke tilfældet i andre lande. Hvis ECB ikke vælger at følge den nuværende danske praksis og lægger vægt på harmonisering, vil den nuværende danske praksis ikke kunne opretholdes. Den danske tilsynsdiamant for pengeinstitutter vil formodentlig heller ikke kunne opretholdes, og det samme gælder muligvis tilsynsdiamanten for realkreditinstitutterne.

Kontracyklisk buffer besluttet af erhvervs- og vækstministeren

I den danske implementering af EU-lovgivningen ligger beføjelsen til at fastsætte størrelsen af den kontracykliske kapitalbuffer og de systemiske institutters særlige kapitalkrav hos erhvervs- og vækstministeren. Det Systemiske Risikoråd har en rådgivende funktion.

ECB kan fastsætte strammere krav til kontracyklisk buffer

Den kontracykliske kapitalbuffer og SIFI-kapitalkravene er en del af de makroprudentielle tiltag, som reguleres i EU-lovgivningen. I tilfælde af dansk deltagelse i bankunionen vil ECB få kompetence til at instruere erhvervs- og vækstministeren i at fastsætte strammere krav – eksempelvis at hæve kravet til den kontracykliske kapitalbuffer. ECB har til gengæld ikke mulighed for at kræve slappere krav end ønsket af erhvervs- og vækstministeren. Dette forhold kan i praksis ændre Det Systemiske Risikoråds position, da ECB kan vælge at følge en henstilling fra Rådet, selvom erhvervs- og vækstministeren ikke ønsker det.

Afviklingsinstansen træffer afviklingsbeslutninger

I den danske implementering af EU-lovgivningen ligger den afgørende beslutningskompetence vedrørende håndteringen af de systemisk betydningsfulde institutter hos erhvervs- og vækstministeren. Det er således ministeren, der træffer afgørelse om anvendelse af krisehåndteringsværktøjer og anvendelse af midler fra den danske afviklingsfond. Ved dansk deltagelse i bankunionen overføres denne beslutningskompetence til Afviklingsinstansen. Det vil også være Afviklingsinstansen, der træffer beslutninger om anvendelse

af midler fra Den Fælles Afviklingsfond i henhold til afviklingsproceduren.

Fortsat mulighed for statsgarantier og kapitalindskud i ekstraordinære tilfælde

EU-lovgivningen indeholder en mulighed for, at stater i ekstraordinære situationer kan gribe ind og hjælpe trængte institutter, der frygtes at være på vej mod at skulle krisehåndteres, men som endnu ikke er nået dertil. Konkret kan staterne stille garantier eller indskyde kapital i trængte institutter, der er solvente, men ikke er erklæret nødlidende eller forventeligt nødlidende. Tiltaget må dog ikke dække tab i institutterne, og Kommissionen skal godkende, at det er i overensstemmelse med EU's regler om statsstøtte. Den tilladelse kan gives med henvisning til, at tiltaget afhjælper en alvorlig økonomisk forstyrrelse. Denne mulighed afhænger ikke af, om Danmark er medlem af bankunionen eller ej. Medlemskab af bankunionen vil altså ikke afskære danske politikere fra i ekstraordinære tilfælde at ty til disse midler, hvis betingelserne er opfyldt, og Kommissionen vil give en godkendelse.

Særlig dansk realkreditmodel

Den finansielle sektor i Danmark har en anden struktur end de finansielle sektorer i resten af Europa. Det skyldes, at de danske realkreditinstitutter, der har en særlig forretningsmodel, udgør omkring halvdelen af sektoren. Det udsædvanlige ved de danske realkreditinstitutter er, at deres forretningsområde alene består i at yde lån med pant i fast ejendom på baggrund af obligationsudstedelse. Der er desuden stramme krav til realkreditinstitutternes risikotagning, krav om tæt sammenhæng mellem institutternes udlån og obligationsudstedelse og forbud mod at modtage indlån. Den særlige realkreditstruktur skaber i nogle sammenhænge gnidninger med den harmonisering af den finansielle regulering, som sker i forbindelse med EU's fælles regelsæt.

Eventuelt nyt problem med LCR for realkrediten

Gnidningerne mellem realkreditmodellen og de fælles regler vil bestå uanset, om Danmark deltager i bankunionen eller ej. Det er muligt, at deltagelse i bankunionen på nogle punkter skaber nye gnidninger, da deltagelsen indebærer en harmonisering af den anvendte praksis. De steder, hvor lovgivningen giver tilsynsmyndigheden mulighed for at foretage skøn, vil det være ECB, der har den endelige kompetence til at foretage disse skøn. Det giver for eksempel ECB mu-

lighed for at vælge at kræve, at danske pengeinstitutter holder en mere diversificeret likviditetsbuffer, end Finanstilsynet kræver i dag. Det vil i så fald få den konsekvens, at danske pengeinstitutter ikke have opfyldt deres likviditetsbufferkrav (LCR-kravet) med realkreditobligationer i samme omfang, som lovgivningen ellers giver mulighed for.

Realkreditinstitutterne bliver underlagt fælles tilsyn og afvikling

De danske realkreditinstitutter er kreditinstitutter og vil dermed blive omfattet af det fælles tilsyn og den fælles afvikling, hvis Danmark indtræder i bankunionen. Det betyder, at det vil være Den Fælles Afviklingsinstans, der skal vurdere, om et nødlidende dansk realkreditinstitut skal afvikles eller overgå til almindelig konkursbehandling efter dansk lovgivning. Den danske konkurslov indeholder i dag en særlig afviklingsmodel for realkreditinstitutter, hvor instituttet ophører i takt med, at tilbagebetalingerne på udlånet kanaliseres videre til obligationsejerne.

Afviklingsinstans afgør, om realkrediten skal undtages fra MREL og *bail-in*

De danske realkreditinstitutter er i dag undtaget fra at opfylde MREL-kravet og skal derfor afvikles med andre værktøjer end *bail-in*, herunder den særlige afviklingsmodel. Hvis Danmark deltager i bankunionen, vil det være Afviklingsinstansen, som skal vurdere, om realkreditinstitutterne fortsat skal være fritaget fra MREL-kravet og afvikles med andre værktøjer end *bail-in*.

Realkreditobligationer undtaget *bail-in* også ved dansk deltagelse

Dansk deltagelse i bankunionen vil ikke ændre på, at realkreditobligationer er undtaget bestemmelserne om *bail-in*, da denne undtagelse er indskrevet i EU-lovgivningen. Derfor vil realkreditinstitutterne i givet fald skulle opfylde MREL-kravet på anden vis. Da institutterne ikke må modtage indskud, kan dette ske ved at øge egenkapitalen eller udstede supplerende obligationer eller anden gæld, der kan nedskrives, hvis instituttet bliver nødlidende.

III.7 Sammenfatning og anbefaling

Bankunion i euroområdet ...

Der er i EU opnået enighed om at oprette en bankunion i euroområdet. Bankunionen indeholder overnationale tilsyns- og afviklingsmyndigheder og fælles finansieringsordninger. Finansieringsordningerne bidrager i visse tilfælde til at løfte omkostninger i forbindelse med håndteringen af kriseramte banker til et overnationalt niveau. Bankunionen er en overbygning på EU's nye fælles regelsæt ("*Single Rule Book*"), som gælder i hele EU.

... styrker eurosamarbejdet

Bankunionen er obligatorisk for eurolandene og udgør en væsentlig udbygning af det økonomiske samarbejde i euroområdet. Bankunionen må forventes at føre til en styrkelse af den anvendte tilsyns- og afviklingspraksis i lande, hvor denne er svag. Den fælles afviklingsfond bidrager desuden til at løfte omkostningerne til håndteringen af kriseramte institutter til et overnationalt niveau. Såvel indenfor som udenfor bankunionen vil selve tabene i et kriseramt institut, der håndteres af en afviklingsmyndighed, dog først og fremmest blive båret af bankens ejere og kreditorer.

Danmark kan deltage i bankunionen

EU-landene udenfor euroområdet, herunder Danmark, har mulighed for at deltage i bankunionen ved at indgå en samarbejdsaftale. Indtil videre har ingen af EU-landene udenfor euroområdet ansøgt om optagelse i bankunionen. Storbritannien ønsker ikke at deltage i bankunionen, og Sverige ønsker foreløbigt ikke at deltage. Rumænien og Bulgarien har tilkendegivet interesse for at deltage.

Dansk deltagelse skal besluttes af Folketinget

En eventuel beslutning om dansk deltagelse i bankunionen skal træffes af Folketinget. Den danske regering har meldt ud, at den i udgangspunktet ser dansk deltagelse i bankunionen som en fordel for Danmark, men regeringen vil afvente en række afklaringer, før den tager endelig stilling. Der er ikke nogen frist for, hvornår ikke-eurolande kan vælge at deltage i bankunionen. Bankunionens fælles tilsyn er trådt i kraft, mens den fælles afvikling træder i kraft næste år.

Tæt integrerede lande har potentielle fordele ved bankunioner

For lande, som er tæt finansielt integrerede, er der potentielle fordele ved at oprette en bankunion. Det skyldes, at bankunionen kan forventes at bidrage til en bedre opfyldelse af målene med den finansielle regulering, end landene kan opnå hver for sig. Bankunionens tilsyns- og afviklingsmyndigheder kan tage højde for de eksterne effekter, som eksisterer mellem landene som følge af den finansielle integration. Hvis en bank i et deltagerland eksempelvis har betydeligt udlån i et andet deltagerland, kan en fælles afviklingsmyndighed tage højde for dette forhold under en eventuel krisehåndtering af den pågældende bank.

Potentielle fordele ved at deltage i EU's bankunion

Denne betragtning taler for, at det er mest relevant for Danmark at indgå i en bankunion med de lande, hvor den finansielle integration er størst. Danmark er nært finansielt integreret med landene i euroområdet, men ligeså nært med lande udenfor – særligt Sverige, Norge og Storbritannien. Det er imidlertid ikke et alternativ at oprette en bankunion med disse lande. Derfor ligger de potentielle gevinster ved at indgå i en bankunion i at deltage i eurolandenes bankunion. Hvis eksempelvis Sverige valgte at deltage i bankunionen, ville de potentielle fordele stige væsentligt.

Bankunion skaber lige konkurrencevilkår uafhængigt af dansk deltagelse

Bankunionen påvirker danske bankers konkurrencevilkår positivt på to måder. For det første er det vigtigt for den danske finansielle sektor, at udenlandske banker ikke behandles mere lempeligt end danske banker, da bankforretning er grænseoverskridende. Det er med andre ord vigtigt for Danmark, at der er såkaldt "*level playing field*", dvs. lige konkurrencevilkår, på det finansielle område. De fælles regler bidrager til ligelig behandling og gælder i hele EU. Praksis omkring tilsyn og afvikling er imidlertid af lige så stor betydning for, om udenlandske banker reelt udsættes for lige så konsekvent tilsyn og *bail-in* ved afvikling, som danske banker gør. Der er ingen tvivl om, at bankunionen bidrager til at etablere en sådan situation, og at det vil være en fordel for Danmark, at de andre lande konsekvent kommer til at spille efter reglerne. Den fordel kommer med bankunionen, uanset om Danmark deltager eller ej.

Bankunion skaber mere konkurrence i den danske finansielle sektor, hvis Danmark går med

For det andet er det i Danmarks interesse, at der er reel og stærk konkurrence på de finansielle markeder. Da bankunionen indebærer en ensartning af tilsyns- og afviklingspraksis i de deltagende lande, kan dansk medlemskab gøre det mere interessant for banker fra andre bankunionslande at etablere sig i Danmark, fordi dette ikke involverer en markant anderledes tilsynspraksis, end den de allerede kender. Dette kan bidrage til at intensivere konkurrencen i den danske finansielle sektor, hvilket er en fordel for Danmark. Denne fordel er betinget af dansk deltagelse i bankunionen.

Risiko for svækket tilsynspraksis

Det er vurderingen, at Danmark i dag har et kompetent og stærkt finanstillsyn, men der er en risiko for, at kvaliteten kunne svækkes i fremtiden. Et sådant scenarie kan ikke udelukkes, når finanskrisen er kommet på afstand, og institutionerne på overfladen forekommer mere robuste.

Bankunion kan bidrage til at opretholde tilsynskvalitet

Ved deltagelse i bankunionen vil Danmark ikke egenhændigt kunne slække på tilsynets kvalitet, da den afgørende beslutningskompetence ligger hos ECB. Dermed kan deltagelsen i bankunionen binde Danmark til den tilsynsstandard, som ECB vælger i sin egenskab af fælles tilsynsmyndighed. Dermed kan ECB som uafhængig institution bidrage til at undgå et eventuelt fremtidigt skred i tilsynskvaliteten i Danmark. Endvidere vil ECB kunne pålægge danske myndigheder at fastsætte strammere krav til institutternes kontracykliske kapitalbuffer og de særlige kapitalbuffer for systemisk vigtige institutter. Denne kompetence ligger i dag hos erhvervs- og vækstministeren.

Visse muligheder for at opretholde nationale krav

Det må forventes, at ECB vil anlægge en tilsynspraksis, der afspejler ønskerne fra flertallet af deltagerlandene. Derfor kan dansk deltagelse indebære en stramning eller en svækelse af de generelle krav, som danske institutter vil blive stillet overfor. Danmark kan dog på nogle punkter opretholde strammere krav end de øvrige lande, hvis dette ønskes. Det er eksempelvis muligt for erhvervs- og vækstministeren at hæve niveauet for den kontracykliske kapitalbuffer, selvom ECB ikke beder herom. Desuden kan Danmark i forhold til afvikling fastsætte et skrapere krav til *bail-in* end minimumskravet på 8 pct., der kræves, før afviklingsfonden kan absorbere tab i nødlidende institutter.

Ulemper ved deltagelse i det fælles tilsyn

Der er også potentielle ulemper forbundet med dansk deltagelse i ECB's fælles tilsyn. Den danske praksis med at offentligøre institutternes individuelle solvensbehov og inspektionsrapporter vil formentlig ikke kunne opretholdes. Denne beslutningskompetence ligger hos ECB, som ikke ventes at ville indføre denne praksis i bankunionslandene. Tilsynsdiamanter ventes heller ikke at blive praksis indenfor bankunionen. Det kan betyde, at Danmark ikke vil kunne opretholde den særlige danske tilsynsdiamant for pengeinstitutterne. Det samme gælder muligvis tilsynsdiamanten for realkreditinstitutter.

Deltagelse kan få betydning for realkreditmodellen

Den danske realkreditmodel skaber en anden struktur i den danske finansielle sektor end i resten af EU. Den harmonisering, som foregår i EU via det fælles regelsæt, skaber på nogle punkter gnidninger med realkreditmodellen. Gnidningerne kan blive forværret, hvis Danmark deltager i bankunionen. Et konkret eksempel er, at danske pengeinstitutter i dag kan opfylde likviditetsdækningsgraden (*Liquidity Coverage Ratio*, LCR) med en likviditetsbuffer, der består af op til 70 pct. realkreditobligationer. Ved dansk deltagelse i tilsynsmekanismen ville ECB kunne kræve, at danske institutter holder en mere diversificeret likviditetsbuffer, uagtet at realkreditobligationer er meget sikre og meget likvide.

Usikkerhed om ECB's tilgang til dansk realkredit ...

Realkreditinstitutterne er kreditinstitutter og vil blive omfattet af Den Fælles Tilsynsmekanisme, hvis Danmark deltager i bankunionen. Flere af institutterne vil blive omfattet af ECB's direkte tilsyn. Det er uvist, hvordan ECB vil forholde sig til de danske realkreditinstitutter, og hvilke tilsynskrav ECB vil stille.

... og om Den Fælles Afviklingsmekanisme

Realkreditinstitutterne vil endvidere blive omfattet af Den Fælles Afviklingsmekanisme. Det betyder, at det for flere af institutternes vedkommende vil være Den Fælles Afviklingsinstans, der skal vurdere, hvordan de skal afvikles, hvis de bliver nødlidende. Dette har endvidere betydning for fastsættelsen af MREL-kravet (*Minimum Required Eligible Liabilities*), der skal sikre, at institutterne har passiver, som kan blive udsat for *bail-in* under en afvikling. Realkreditinstitutterne er i dag undtaget fra MREL-kravet, fordi de

skal afvikles efter den særlig danske afviklingsmodel. Det er ikke sikkert, at Afviklingsinstansen vil vælge samme tilgang.

Fælles afvikling og *bail-in*

Usikkerhed om afviklingsinstansens effektivitet

Der knytter sig nogen usikkerhed til, om den Fælles Afviklingsinstans vil fungere effektivt i praksis. Krisehåndtering af systemisk vigtige institutter er en vanskelig opgave, der kræver en resolut beslutningstagen, hvis smitteeffekter skal undgås. Afviklingsproceduren involverer imidlertid mange parter, herunder Kommissionen og i nogle tilfælde Rådet, og dette kan vanskeliggøre en effektiv beslutningstagen. Der er dog fastsat klare tidsfrister i afviklingsproceduren, og afviklingen skal tage udgangspunkt i en på forhånd udarbejdet afviklingsplan.

Bankunionen understøtter “*bail-in*-regime”

Bankunionen kan bidrage til, at deltagerlandene i praksis håndhæver princippet om *bail-in* i forbindelse med afviklinger af nødlidende institutter. Det er væsentligt, at institutternes risiko i fremtiden først og fremmest bæres af ejere og kreditorer og dernæst af finanssektoren selv fremfor af staterne (såkaldt *bail-out*). Den Fælles Afviklingsinstans vil føre til en mere ensartet afviklingspraksis i bankunionslandene. I en afviklingssituation vil deltagerlandene heller ikke egenhændigt kunne bryde reglerne og afvige fra princippet om *bail-in*.

Stadig muligt at stille garantier og foretage kapitalindskud

Ved dansk deltagelse i bankunionen giver lovgivningen i nødstilfælde fortsat mulighed for, at danske politikere kan stoppe en proces, hvor et eller flere danske institutter er på vej mod afvikling. Det kan ske ved, at staten udspænder et sikkerhedsnet under den finansielle sektor, inden et trængt institut erklæres nødlidende. Sikkerhedsnettet kan eksempelvis bestå i en generel statsgaranti til bankernes kreditorer og indskud af offentlig kapital, som det skete i 2008-09. Dette forudsætter dog godkendelse fra Kommissionen af, at tiltagene er forenelige med EU's regler om statsstøtte. I hvilken grad medlemskab af bankunionen i praksis vil medføre en mere konsekvent anvendelse af *bail-in*-princippet vil derfor afhænge af, hvor tilbøjelige danske politikere vil være til at udspænde et sikkerhedsnet under finanssektoren i

nødstilfælde, og hvor villig Kommissionen vil være til at godkende det.

Uvist om finansieringsomkostninger stiger eller falder

Det er uvist, om dansk deltagelse i bankunionen vil medføre en stigning eller et fald i danske institutters finansieringsomkostninger. Aktørerne i den finansielle sektor vil muligvis opfatte dansk deltagelse i det fælles tilsyn som en styrkelse af dansk tilsynspraksis og dermed de danske institutter som mere solide. Det trækker i retning af lavere finansieringsomkostninger. På den anden side kan dansk deltagelse i den fælles afvikling blive opfattet som en skærpelse af anvendelsen af *bail-in* i Danmark. Det øger investorernes risiko for tab i forbindelse med afviklinger. Det trækker i retning af højere finansieringsomkostninger, da investorerne vil tage sig betalt for denne risiko. Det er vanskeligt at vurdere den samlede effekt.

Højere finansieringsomkostninger kan være ønskelige

Det er imidlertid ikke nødvendigvis en ulempe, hvis en forøgelse af *bail-in*-elementet fører til, at danske institutters finansieringsomkostninger samlet set stiger ved dansk deltagelse i bankunionen. Stigningen afspejler, at kreditorerne i højere grad bærer institutternes tabsrisiko, hvilket har gavnlige adfærdseffekter og mindsker den offentlige sektors risiko. Stigende finansieringsomkostninger kan således ligefrem være ønskelige set fra en samfundsmæssig betragtning.

Forsikringselementet

Danmark har interesse i en forsikringsordning

Danmark har grundlæggende en interesse i at deltage i en forsikringsordning for den finansielle sektor, da Danmark har en relativt stor finansiell sektor. Den finansielle sektor indeholder institutter, som er så store, at de vil være vanskelige for Danmark at krisehåndtere alene. Risikoen for, at der opstår en systemisk bankkrise i Danmark er lille, men den er til stede. En sådan bankkrise kan blive meget omkostningsfuld og udvikle sig til en trussel mod de offentlige finanser.

Forsikringselement i Den Fælles Afviklingsfond

Bankunionens umiddelbare forsikringselement ligger i Den Fælles Afviklingsfond, der finansieres af bidrag fra institutterne og vil komme til at råde over midler for ca. 55 mia. euro. Det er umiddelbart et lille beløb set i forhold banker-

nes størrelse, og det vil ikke være tilstrækkeligt, hvis flere store banker samtidigt kommer under afvikling. Afviklingsfonden har imidlertid mulighed for at optage lån på markedet eller fra offentlige kilder, og såfremt disse kan tilvejebringes, kan afviklingsfondens kapacitet mangedobles.

**Kommende
“fælles
bagstopper”**

Der er endvidere indgået en aftale om, at der inden 2024 skal oprettes en såkaldt “fælles bagstopper” for Den Fælles Afviklingsfond. Det vides ikke, hvordan denne bagstopper vil blive udformet, og hvad den præcist vil kunne bruges til. Men der vil antageligt blive tale om en offentligt finansieret fond, der i nødstilfælde kan yde lån til eller stille garantier for Den Fælles Afviklingsfond. Indtil den fælles bagstopper er etableret, vil eurolandene kunne bruge ESM som bagstopper, mens ikke-eurolandene vil kunne bruge EU’s betalingsbalancefond. Den kommende bagstopper vil ifølge aftalen omfatte alle deltagerlande i bankunionen og sikre lige behandling af eurolandene og ikke-eurolande.

**Vanskeligt at få
adgang til midler
fra fonden**

Der er mange betingelser, som skal være opfyldt, før midlerne i Den Fælles Afviklingsfond kan bringes i anvendelse til at indskyde kapital i det nødlidende institut. Indledningsvis kræves, at staten ikke griber ind, men lader et institut blive erklæret nødlidende af Den Fælles Afviklingsinstans. Herefter skal Afviklingsinstansen benytte *bail-in* overfor mindst 8 pct. af passiverne – hvilket er et betragteligt beløb – før Afviklingsfonden kan anvendes. Afviklingsinstansen skal desuden også beslutte at benytte midler fra Afviklingsfonden til at absorbere tab i instituttet, hvilket kræver, at det kan begrundes med hensynet til den finansielle stabilitet. Der vil i så fald højst kunne anvendes midler svarende til 5 pct. af passiverne. Der kræves endvidere, at Kommissionen og i nogle tilfælde Rådet accepterer afviklingsplanen.

**Der er taget hånd
om *adverse
selection***

Bankunionens forsikringsordning har et indbygget såkaldt *adverse selection*-problem. I det konkrete tilfælde består problemstillingen i, at nogle eurolande kan have en usund banksektor, og at EU-landene udenfor euroområdet har større tilskyndelse til at deltage, hvis de har usunde banksektorer. Disse lande kan nemlig ved deltagelse i bankunion overføre risiciene ved deres banksektorer på andre lande.

Der er taget hånd om denne problemstilling, idet Den Fælles Afviklingsinstans foretager en risikojustering af institutternes bidrag til Den Fælles Afviklingsfond. Det skærmer sunde institutter mod systematisk at blive nettobidragssydere til mindre sunde institutter. Desuden er betingelserne for at få adgang til midlerne i Den Fælles Afviklingsfond som nævnt skrappe. Det reducerer den ekstra tilskyndelse, der kan være for at deltage for lande med usunde banksektorer.

**... og om
*moral hazard***

Bankunionens forsikringsordning har også et indbygget *moral hazard*-problem, idet tilskyndelsen i det enkelte deltagerland til at opretholde et skarpt tilsyn med egne institutter reduceres. Det skyldes, at andre lande kan komme til at bære dele af omkostningerne, hvis uheldet er ude. Det er i den forbindelse afgørende, at ECB som ny fælles tilsynsmyndighed faktisk formår at sikre kvaliteten i tilsynsvirkomheden i de enkelte deltagerlande. Lovgrundlaget for det fælles tilsyn giver ECB vidtgående beføjelser hertil. ECB kan dermed bidrage til at opretholde kvaliteten i tilsynet i deltagerlandene. Det er væsentligt, at ECB i praksis formår at gøre dette, da der i modsat fald er risiko for et fald i tilsynsstandarden til skade for den finansielle stabilitet og bankunionens forsikringselement.

**Ikke muligt at
vurdere fælles
bagstopper**

Den kommende fælles bagstopper kan komme til at udgøre et betydeligt supplerende forsikringselement i bankunionen. Da udformningen som nævnt ikke kendes på nuværende tidspunkt, er det ikke muligt at vurdere, om dette forsikringselement er hensigtsmæssigt indrettet.

Danmarks indflydelse i EU

**Danmarks
politiske stilling i
EU ændres ikke
ved deltagelse**

Deltagelse i bankunionen vil ikke umiddelbart ændre den overordnede danske position i EU. Danmarks repræsentation i Rådet og Parlamentet bliver ikke ændret, og Danmark bliver ikke medlem af Eurogruppen, hvor politiske beslutninger på en række økonomiske område i praksis bliver truffet. Det kan dog ikke udelukkes, at dansk deltagelse i bankunionen generelt gør det nemmere at fremme danske synspunkter i de fora, hvor Danmark er repræsenteret.

Danmarks stemme vil veje mindre i EBA

Danmark vil formelt blive dårligere stillet i Den Europæiske Bankmyndighed (EBA), der udarbejder tekniske standarder for den fælles finansielle regulering i EU. Det skyldes, at EBA's stemmeregler indeholder en mindretalsbeskyttelse af landene udenfor bankunionen. Hvorvidt dette i praksis bliver en ulempe afhænger af interesse modsætninger og koalitionsdannelser i EBA.

Danmark vil få indflydelse på praksis i bankunionen

Deltagelse i bankunionen vil derimod give Danmark mulighed for at øve indflydelse på beslutningsprocesserne i det fælles tilsyn og den fælles afvikling, da Danmark vil blive repræsenteret med stemmeret i ECB's tilsynsråd og bestyrelsen for Den Fælles Afviklingsinstans. Det giver mulighed for at øve indflydelse på den fælles tilsyns- og afviklingspraksis, som vil blive opbygget indenfor bankunionen.

Konklusion

Grundlæggende logik i dansk deltagelse

Der er grundlæggende god logik i dansk deltagelse i bankunionen. Danmark er tæt finansielt integreret med euroområdet, hvilket taler for, at der er gevinster ved at risikodel og foretage den finansielle regulering i et tættere samarbejde med disse lande. Fra en rent økonomisk betragtning er det derfor relevant at overveje dansk deltagelse.

Skærpet konkurrence

Da bankunionen indebærer en ensartning af tilsyns- og afviklingspraksis i de deltagende lande, kan dansk medlemskab gøre det mere interessant for banker fra andre bankunionslande at etablere sig i Danmark. Dette vil bidrage til at intensivere konkurrencen i den danske finansielle sektor, hvilket er en fordel for Danmark.

Danmark vil ikke egenhændigt kunne slække på tilsynskvaliteten

Da dansk praksis samordnes med eurolandenes, vil Danmark desuden ikke egenhændigt kunne slække på kvaliteten i tilsyns- og afviklingspraksis. Dette kan vise sig at være en fordel, hvis der måtte opstå et pres for at slække på reguleringsstandarder, når finanskrisen er kommet yderligere på afstand, og institutterne på overfladen forekommer robuste. Tilsvarende må eventuelle fald i reguleringsstandarder på europæisk plan dog i højere grad formodes også at forplante sig til Danmark.

Potentielle ulemper i forbindelse med harmonisering

Harmoniseringen af tilsynspraksis indenfor bankunionen betyder formentlig, at Danmark ikke vil kunne opretholde tilsynsdiamanten for pengeinstitutter og Finanstilsynets praksis med at offentliggøre inspektionsrapporter og institutternes individuelle solvensbehov. Man kan heller ikke afvise, at der kan opstå fornyede gnidninger i forhold til den danske realkreditmodel. Det faktiske omfang af disse ulemper er vanskeligt at vurdere på nuværende tidspunkt, hvor ECB's tilsynspraksis er under opbygning. Danmark bør derfor arbejde for en tiltrædelsesaftale, der sikrer, at der er plads til realkreditmodellen indenfor bankunionen.

Danmark har stærk interesse i en forsikringsordning

Danmark har en stor finansiel sektor med store institutter, der kan være vanskelige for Danmark at krisehåndtere alene. Det giver Danmark en stærk interesse i at indgå i en forsikringsordning, som beskytter de offentlige finanser og den øvrige finanssektor mod at afholde alle omkostninger i tilfælde af, at et af de store danske institutter må krisehåndteres.

Bankunionen indeholder forsikrings-element ...

Bankunionens forsikringselement ligger i Den Fælles Afviklingsfond, som finansieres af bidrag fra institutterne. Bidragene risikojusteres for at skærme sunde institutter mod systematisk at skulle nettobidrage til usunde institutter. Afviklingsfondens forsikringselement er umiddelbart begrænset, da der skal ske forudgående *bail-in* af ejere og kreditorer svarende til mindst 8 pct. af passiverne, før fondens midler kan anvendes til at absorbere tab i et nødlidende institut. Der kan imidlertid opstå tilfælde, hvor tabene i et nødlidende dansk institut er så store, at midler fra fonden ville kunne bringes i spil. Det er i sådanne ekstraordinære tilfælde, at en forsikringsordning er værdifuld.

... men der er usikkerhed om forsikringsbetingelserne

Der knytter sig dog nogen usikkerhed om forsikringsbetingelserne. Det skyldes først og fremmest, at beslutningen om anvendelse af midler fra Den Fælles Afviklingsfond ikke kan baseres på faste regler, men skal træffes skønsomt af Den Fælles Afviklingsinstans. Derfor vides det ikke med sikkerhed, i hvilken grad midler fra fonden vil blive bragt i anvendelse, hvis uheldet er ude. Hvis Afviklingsfonden skal blive en velfungerende forsikringsordning, er det nødvendigt, at de forventede udbetalinger fra fonden står mål med

forsikringspræmien. Man må formode, at der tilstræbes en praksis, der sikrer dette.

“Fælles bagstopper” skal sikre Afviklingsfondens troværdighed

Når Afviklingsfonden er fuldt indfaset, vil den råde over midler svarende til ca. 55 mia. euro. Det er næppe tilstrækkeligt, hvis større banker kommer i problemer, men fonden kan øge sin kapacitet ved at optage lån på de finansielle markeder. Hvis disse muligheder også slipper op, kan der blive behov for statslig indgriben. For at sikre konstruktionens troværdighed er der derfor indgået en aftale om at oprette en såkaldt “fælles bagstopper”, der kan stille garantier for eller yde lån til Afviklingsfonden.

Bagstopperens funktion og afgrænsning endnu ikke afklaret

Udformningen af bagstopperen kendes endnu ikke, ligesom det ikke vides med sikkerhed, om den vil kunne anvendes til andre formål end garantistillelse og långivning til Afviklingsfonden. Hvis bagstopperen alene skal stille garantier og yde lån til afviklingsfonden, vurderes risikoen ved dansk deltagelse at være begrænset. Hvis der skulle opstå en bankkrise, som resulterer i store tab for den fælles afviklingsfond, vil den på længere sigt kunne tilbagebetale et lån til den fælles bagstopper ved at opkræve bidrag fra institutterne.

Opsummering: Fordele, ...

Bankkriser kan antage en størrelse, der gør dem vanskelige at håndtere for enkeltlande. Danmark har en internationalt set stor banksektor og er nært finansielt integreret med euro-landene. Dette giver et stærkt argument for at indgå i en forsikringsordning med disse lande. Den fælles tilsyns- og afviklingspraksis bidrager desuden til skærpet konkurrence mellem banker i Danmark. Herudover vil en fælles praksis være et værn mod, at Danmark selvstændigt slækker på kvaliteten af tilsyns- og afviklingspraksis.

... ulemper ...

De væsentligste ulemper ved dansk deltagelse består i, at harmoniseringen af tilsyns- og afviklingspraksis kan give nye gnidninger med den danske realkreditmodel og umuliggøre opretholdelsen af gode danske tiltag som f.eks. tilsynsdiamanten for pengeinstitutter.

**... og
usikkerheds-
elementer**

De væsentligste usikkerhedselementer knytter sig til, hvorvidt Den Fælles Afviklingsinstans vil fungere effektivt i praksis samt den præcise udformning af den kommende bagstopper.

**Betydeligt
forsikrings-
element taler for
dansk deltagelse**

Der vurderes at være en væsentlig fordel for Danmark i at deltage i EU's bankunion. Det er helt overvejende drevet af muligheden for at indgå i en forsikringsordning, der gør det muligt at dele risikoen ved større fremtidige bankkriser med andre lande. Der vurderes ikke at være ulemper i en tilsvarende størrelsesorden. Der er på særligt to områder usikkerheder, der bør skabes øget klarhed over, inden Danmark måtte vælge at deltage. Det ene usikkerhedselement drejer sig om mulighederne for at opretholde den særlige danske realkreditmodel. Det andet usikkerhedselement vedrører den præcise udformning af bagstopperen.

**Økonomisk
fordel ved dansk
deltagelse i
bankunionen**

Hvis Danmark kan indgå en tiltrædelsesaftale, der sikrer den danske realkreditmodel, og samtidig få rimelig sikkerhed for, at bagstopperen alene får til opgave at yde lån til og stille garantier for afviklingsfonden, vurderes det, at der ud fra økonomiske hensyn vil være en dansk fordel ved at deltage i EU's bankunion.

Litteratur

Arbejdsgruppen vedrørende analysearbejdet ift. dansk deltagelse i det styrkede banksamarbejde (2015). *Rapport om mulig dansk deltagelse i det styrkede banksamarbejde*.

Brunnermeier, M. mfl. (2009). *The Fundamental Principles of Financial Regulation*. Geneva Report on the World Economy.

Diamond, D.W. og P.H. Dybvig (1983). "Bank runs, deposit insurance, and liquidity". *Journal of Political Economy* 91(3): 401–419.

Direktiv 2013/36/EU (*Capital Requirements Directive 4, CRD4*).

Direktiv 2014/59/EU (*Bank Recovery and Resolution Directive, BRRD*).

Forordning 2013/575 (*Capital Requirements Regulation, CRR*).

Forordning 2013/1024 (*Single Supervisory Mechanism, SSM*).

Direktiv 2014/49 (*Deposit Guarantee Schemes Directive, DGSD*).

Forordning 2014/806 (*Single Resolution Mechanism, SRM*).

