



Overvejelser om deltagelse i bankunionen

Finansrådet, den 8. oktober 2014

Indholdsfortegnelse

Side 2

1	Anbefaling	6
2	Opsummering	8
3	Hvem er med – og i hvilken tilstand	20
3.1	Danmark	20
3.2	EU	21
3.2.1	Fordelingsgevinster i en bankunion?	23
3.2.2	Den aktuelle sundhedstilstand	26
3.2.3	De makroøkonomiske udsigter	33
3.2.4	AQR og stresstestresultater	38
3.2.5	Banker holder endnu mange statsobligationer	41
3.3	De 10 ikke-eurolandes stillingtagen	43
3.4	Det nordiske bankmarked med en bankunion	44
3.5	Opsamling	45
4	Finansiel integration og bankunionen	46
4.1	Status på integration	46
4.2	Konsekvenser af bedre integration	48
4.2.1	Skarpere priser mm.	48
4.2.2	Lavere omkostninger, særligt på funding?	49
4.2.3	Mere finansiel stabilitet?	51
4.2.4	Afkobling mellem stat og banker?	52
4.3	Opsamling	54
5	Tilsyn	56
5.1	Fordele og ulemper ved at deltage i det fælles tilsyn	57
5.1.1	Enhedstilsyn	57
5.1.2	Regelgrundlag	57
5.1.3	Dataindsamling	59
5.1.4	Undersøgelser/tilsynsbesøg	59
5.1.5	Beslutningsprocedure	59
5.1.6	Administrative sanktioner	60
5.1.7	Koncerner/konglomerater	61
5.1.8	Genopretningsplaner, early intervention og trigger for afvikling	62
5.2	Udgifter til tilsyn under bankunionen	62
5.3	Makroprudentiel overvågning	64
5.4	Repræsentation i internationale fora	65

5.5	Opsamling	65	Side 3
6	Afviklingsmyndigheden/fonden	67	
6.1	Fordele og ulemper ved den fælles afviklingsmyndighed	68	
6.1.1	Regelgrundlaget	68	
6.1.2	National indflydelse på afviklingsbeslutninger	69	
6.1.3	Udgifter til afviklingsmyndigheden	70	
6.1.4	Afviklingsfondens konstruktion	71	
6.1.5	ESM trækingsrettigheder	72	
6.1.6	Danske erfaringer: Solidaritet ved bankafviklinger	72	
6.1.7	Behæftede aktiver	73	
6.2	Afviklingsfondens økonomiske styrke	74	
6.2.1	Historiske kriser	75	
6.2.2	Bail-in kapital i større europæiske banker	75	
6.2.3	Stresstest 1 – Sektoren som helhed	77	
6.2.4	Stresstest 2 – Afvikling af enkelte banker	79	
6.2.5	Stresstest for danske banker uden deltagelse i bankunion	83	
6.2.6	Afvikling ved fravær af seniorgæld	83	
6.3	Danske bankers udgifter til en afviklingsfond	84	
6.4	Opsamling	87	
7	Litteraturreferencer	89	
8	Appendiks	90	

Figur og tabeloversigt

Side 4

Figur 1. Hvem bliver de store lande i en bankunion, og hvor høj er deres risikoeksponering?	22
Figur 2. Udenlandske banker har store markedsandele i enkelte EU-lande.	22
Figur 3. EU består af mange forskellige typer banker.....	23
Figur 4. Banksektoren er stor i nogle lande	23
Figur 5. Fordelingsnøgle til omkostninger i en bankunion	24
Figur 6. Hvilke eurolande får nettogevinst ved bankunionens afviklingsmekanisme?.....	25
Figur 7. Hvilke ikke-eurolande får nettogevinst ved bankunionens afviklingsmekanisme?.....	26
Figur 8. Mere robuste EU-banker	26
Figur 9. Spredning i robustheden blandt EU's banker.....	27
Figur 10. Store forskelle i balancen mellem udlån og indlån.....	27
Figur 11. Visse banker finansierer sig relativt meget via centralbankerne ..	28
Figur 12. Lavt afkast i bankerne.....	29
Figur 13. Større ubalancer internt og høj andel af dårlige lån i EU	30
Figur 14. Markedet er endnu skeptisk over for bankerne	31
Figur 15. De systemiske risici synes på retur i EU	32
Figur 16. Store eksponeringer på tværs af EU's banker	33
Figur 17. Realøkonomien i bedring, men stadig i en sårbar tilstand	34
Figur 18. Boligmarkedet overvurderet i 3 eurolande	35
Figur 19. Begrænset vækstpotentiale i EU	35
Figur 20. Høj offentlig gæld og underskud	36
Figur 21. Større indfrielse i statsgæld inden for det næste år	37
Figur 22. De offentlige finanser forbedres lidt i de kommende år.....	37
Figur 23. EU-bankers eksponering, opdelt på sektorer og lande	42
Figur 24. Visse banker har stigende eksponering mod hjemlandets udstedelse af statsgæld	43
Figur 25. Danske banker er primært orienteret mod ikke-bankunion lande	44
Figur 26. Målt på rentespænd et mere finansielt fragmenteret euroområde	47
Figur 27. Danske banker relativt produktive	48
Figur 28. Bankernes omkostningsratio i udvalgte lande.....	49
Figur 29. Forskelle i indtjeningsstruktur	49
Figur 30. Store nationale banker, men mindre relativt til hele EU	53
Figur 31. Behæftede aktiver i bankerne mere og mere udbredt.....	74
Figur 32. Historiske kriser og betydningen for bankerne.....	75
Figur 33. Fordelingen af bail-in kapital i større europæiske banker, 2013 ..	77
Figur 34. Stresstest af den europæiske banksektor	78
Figur 35: Inddeling af størrelseskategorier for signifikante banker.....	80
Figur 36. Karakteristika for de relevante størrelsesgrupper.....	80
Figur 37. Europæiske bankers evne til at absorbere finanskrisestød	82
Figur 38. Alternative indbetalingsforløb til fond	85
Figur 39. Alternative indbetalingsforløb til afviklingsfond inden og uden for bankunionen	86
Tabel 1. Landekoder brugt i notatet	5
Tabel 2. Samlede aktiver i danske kreditinstitutter	21

Tabel 3. EU-bankers eksponering, opdelt på sektorer	41
Tabel 4. Regeringers stillingtagen til deltagelse i bankunion	44
Tabel 5. Beregning af "signifikante" danske bankers udgifter til fælles tilsyn	63
Tabel 6. Bail-in kapital i europæiske banker	76
Tabel 7. Afvikling af kriseramte bank ved forskellige stød og bail-in niveauer	81
Tabel 8. Stresstest af danske banker med dansk afviklingsfond	83
Tabel 9. Afvikling uden mulighed for bail-in ved seniorgæld	84
Tabel 10. Skøn på konsekvenser for udlån og indtægter grundet forskellige indbetalingsforløb til afviklingsfond.....	86
Tabel 11. Deltagende banker i EBA's stresstest.....	90

Tabel 1. Landekoder brugt i notatet

AT	Østrig	IN	Indien
BE	Belgien	IT	Italien
BG	Bulgarien	JP	Japan
BR	Brasilien	LT	Litauen
CA	Canada	LU	Luxembourg
CH	Schweiz	LV	Letland
CN	Kina	MT	Malta
CY	Cypern	NL	Holland
CZ	Tjekkiet	NO	Norge
DE	Tyskland	PL	Polen
DK	Danmark	PT	Portugal
EE	Estland	RO	Rumænien
ES	Spanien	RU	Rusland
FI	Finland	SE	Sverige
FR	Frankrig	SI	Slovenien
GB	Storbritannien	SK	Slovakiet
GR	Grækenland	TR	Tyrkiet
HR	Kroatien	US	USA
HU	Ungarn	ZA	Sydafrika
IE	Irland		

Anm.: GIPS-landene omtales jævnlige i notatet, og omfatter Grækenland, Italien, Portugal og Spanien.

1 anbefaling

Finansielle markeder i Europa bliver stadig mere integrerede på tværs af landegrænser. Kreditinstitutterne arbejder internationalt og er i visse tilfælde meget store i forhold til de nationale økonomier.

På samme tid er finanstilsynet og til dels den finansielle regulering nationalt forankret. Denne asymmetri kan risikere at bidrage til finansiell ustabilitet og varetagelse af nationale særinteresser, når internationale kriser opstår.

Bankunionen har til formål at reducere risikoen for finansiell ustabilitet gennem oprettelsen af et fælles europæisk tilsyn og en fælles europæisk afviklingsmyndighed for nødlidende kreditinstitutter. Målet er derigennem at skabe et stærkere indre marked for finansielle ydelser i Europa.

Denne rapport belyser fordele og ulemper ved at gå med i bankunionen set fra de danske bankers synspunkt¹.

Det er Finansrådets vurdering, at principperne og konstruktionen bag bankunionen grundlæggende er fornuftige.

Det er fornuftigt at harmonisere tilsynspraksis (single rule book), standarder og på sigt regelgrundlaget for finansielle institutioner i EU. Det er med til at skabe et godt fundament for et indre marked for finansielle tjenesteydelser. Dermed bliver konkurrencevilkårene også mere ensartede.

Den finansielle stabilitet i Europa forventes at blive styrket med oprettelse af bankunionen. ECB forventes bedre at kunne forudse og håndtere systemiske risici og kriser end nationale myndigheder særskilt. Med en fælles afviklingsfond og en forsikringsordning fås en større risikodiversificering, ligesom omkostninger fordeles på flere lande.

Det er Finansrådets vurdering, at der trods de nævnte fordele er en række væsentlige usikkerhedsmomenter. Beslutningen om deltagelse i bankunionen bør derfor afvente yderligere afklaringer.

Et usikkerhedsmoment er, hvordan det praktiske tilsyn og samarbejde med nationale tilsynsmyndigheder vil fungere i en bankunion. Det kan blive administrativt tungt med risiko for dobbelt tilsyn og en vanskeliggørelse af ankeprocessen.

Endvidere er der usikkerhed om, i hvilket omfang danske banker vil blive pålagt yderligere gebyrer og øvrige udgifter til tilsynsmyndighederne og afviklingsmyndighederne, hvis Danmark deltager i bankunionen.

¹ Selve eurokonstruktionen eller overvejelser om en finansunion berøres ikke særskilt. Uagtet at det kan have en vis betydning for både danskerne, såvel som for bankunionen. Derudover er Grønlands og Færøernes situation ved en eventuel dansk deltagelse ikke berørt.

Der er desuden uklarhed om, hvilke instrumenter, der kan bringes i anvendelse ved håndteringen af nødlidende banker, herunder hvorvidt danske banker vil blive omfattet af et troværdigt bagstopper regime, ved deltagelse i bankunionen.

Vi har derudover behov for at se tiden an i forhold til, hvordan investorer og kreditvurderingsbureauer vil bedømme bankunionen, og dermed den effekt det måtte få for bankernes finansieringsomkostninger og dermed i sidste ende for kunderne og den danske realøkonomi.

Et usikkerhedsmoment er desuden, hvor lang tid der går, før man kan fastslå, at den tætte forbindelse mellem stater og bankers finanser er brudt. I enkelte lande har banker stadigvæk en høj andel af statsobligationer. De samme stater har ofte en høj gæld og strukturelle underskud, og der forestår større indfrielse på kort sigt.

Makroøkonomisk er der usikkerhed om, hvornår det europæiske opsving reelt er en realitet, og hvor stærkt det bliver. Det vil påvirke robustheden i Europas banker i en periode blandt andet via indtjeningen, der i forvejen er på et for lavt niveau.

Det er ydermere en forudsætning, at der kan laves en tilslutningsaftale, der tager hensyn til det danske realkreditsystem.

Finansrådet anbefaler, at der løbende foretages en vurdering af usikkerhedsmomenterne med henblik på at vurdere, om det er i dansk interesse at deltage i bankunionen.

2 Opsummering

Side 8

2.1 Hvem er med – og i hvilken tilstand

Eurolandenes banker er fødte deltagere i en bankunion. De resterende EU-lande skal tage stilling hertil.

ECB får i samarbejde med nationale tilsyn det overordnede ansvar for at føre tilsyn med alle banker i de deltagende EU-lande, hvilket som udgangspunkt omfatter euroområdet ca. 6.000 banker. I alt forventes ca. 130 bankkoncerner at komme under direkte tilsyn af ECB. Disse står for ca. 85 pct. af de samlede bankaktiver i euroområdet.

Fra Danmark vil Danske Bank, Nykredit og Nordea Bank Danmark automatisk deltage, hvis Danmark deltager i bankunionen. Jyske Bank/BRFkredit har også en tilpas stor størrelse i forhold til BNP. Nationalbanken finder det derudover naturligt, at ECB også varetager tilsynet med de danske udpegede SIFI'er Sydbank og DLR Kredit, jf. Nationalbanken (2013b).

Europa som helhed må alt andet lige forventes at drage fordel af en fælles bankunion ud fra en betragtning om det styrkede indre marked mv. Der er dog fortsat stor heterogenitet blandt de potentielle medlemslande, hvorfor nettogevinsten for hvert enkelt land er mere kompliceret at forudsige.

Generelt har EU's banker en højere robusthed målt på egentlig kernekapital end før krisen. Robustheden trækkes ikke blot af større og i forvejen velkapitaliserede banker, men af de banker, som kom ud af krisen med en svag kapitaldækning.

Opdelt på tværs af lande spores der dog en vis variation i kapitaldækningen. GIPS-landenes² banker er placeret i den lave ende, men også i disse lande tyder det på, at robustheden er styrket.

I de senere år har der været megen fokus på likviditet og fundingmodellerne i bankerne. Især de nordiske lande og GIPS-landene har haft et højt udlån i forhold til indlån. I Danmark er det primært forklaret ved, at realkreditinstitutterne ikke tager indlån, men i andre lande kan det være tegn på strukturelle problemer. GIPS-landene bruger også flittigt instrumenterne i ECB.

De europæiske bankers evne til at generere overskud tynges stadig af efterdønningerne fra den finansielle krise. Således forrentede bankerne i næsten halvdelen af euro-landene egenkapitalen negativt i perioden 2008-2012, og i ingen lande har banksektoren haft en forrentning over 10 pct. Desuden er der en markant spredning inden for landene.

De seneste tal viser, at omfanget af dårlige lån (målt ved non performing loans) stadig er på et højt niveau. Særligt i Spanien, Italien og Portugal har

² GIPS-landene omfatter Grækenland, Italien, Portugal og Spanien.

de været relativt kraftigt stigende siden 2010, ikke mindst når man ser på erhvervsudlån. IMF har vurderet, at banker i disse tre lande kunne stå over for tab på erhvervslån beløbende til 282 mia. euro over en 2-årig periode.

Siden ECB annoncerede sit opkøbsprogram af statsobligationer og tilbød likviditet til bankerne, er gældskrisen tilsyneladende kommet under kontrol. Reformen af blandt andet pensionssystemer, arbejdsmarkedet og de finanspolitiske rammer har bremset den negative udvikling i flere makroøkonomiske nøgletal, og der ses tegn på en svag bedring.

Siden 2008 har der været kraftige finanspolitiske opstramninger i GIPS-landene. For eksempel er den græske strukturelle primære offentlige saldo forbedret med næsten 16 pct. mellem 2008 og 2013. Selvom der er sket reformer, er gælden stadig høj, og de offentlige finanser stadigvæk i underskud. Særligt Frankrig og Italien synes at være tilbageholdende med nødvendige reformer. Derudover står en række lande over for forholdsvis store indfrielse af deres statsobligationer inden for det næste år.

Boligpriserne er formentlig endnu ikke stabiliseret oven på hvad, der kan betegnes som prisniveauet noget højere end, hvad fundamentale forhold kan forklare. Dette prisfald har været med til at lægge en dæmper på forbrug og investering. Først når der ses positive tegn på boligmarkedet, må der forventes grundlag for en tiltagende vækst. Ifølge ECB er der dog indikationer på, at især boligpriserne i GIPS-landene ligger på et estimeret ligevægtsniveau. Det vil sige hverken over- eller undervurderet på nuværende tidspunkt.

Endelig er vækstudsigterne positive i EU, men ikke pralende.

ECB m.fl. har hen over sommeren testet bankerne med henblik på at identificere de banker, der har et behov for at få tilført ny kapital inden, det fælles tilsyn starter i november.

Erfaringerne fra stresstests tidligere i finanskrisen i både EU og USA, hvor banker som for eksempel Dexia, Laiki, Bankia, flere irske banker, Citibank og Bank of America opnåede gode men misvisende resultater gør, at vi forventer, at testen bliver grundig.

Nationalbanken har tidligere vurderet, at gennemgangen af bankernes initiale sundhed ser både ambitiøs og lovende ud. Den modsatte holdning har været at finde blandt flere markedsdeltagere, herunder Erste Group Bank og Bank of America Merrill Lynch. Deres kritik går overvejende på, at ESRB's stressscenarier for særligt GIPS-landene er et kompromis efter politisk pres, og dermed for bløde i en sammenligning med tilsvarende tests af de amerikanske, engelske og schweiziske banksystemer.

En ambition med bankunionen er at bryde samspillet mellem stater og banker. Bankerne holder imidlertid stadig mange statsobligationer og er derfor eksponeret over for statsgældsproblemer, der måtte genopstå. Det skyldes

blandt andet, at CRD IV/CRR har bevaret bankernes incitament til at købe statsobligationer givet de lave risikovægte og deres status som meget likvide aktiver, der vægter tungt i de nye likviditetsmål.

Ikke-eurolandene skal tage stilling til, om de ønsker at søge optagelse i bankunionen. P.t. har kun Storbritannien og Sverige definitivt meldt ud, at de ikke ønsker deltagelse. Flere af de østeuropæiske lande vil automatisk blive omfattet i takt med, at de bliver medlem af euroen.

Danske bankers marked er primært lokaliseret i lande, der forventeligt står uden for bankunionen. Danske bankers forretninger er således p.t. primært rettet mod Danmark. Men også udlån (eller andre fordringer) i Sverige og Storbritannien fylder relativt meget, og hver især mere end til hele euroområdet.

Opsamling

Inden for bankunionen	Uden for bankunionen
<i>Makroøkonomi</i>	
<p>På trods af økonomiske reformer i de senere år vurderes der endnu at være forholdsvis store ubalancer på tværs af eurolandene. Herunder boligpriser, afhængighed af ECB som kilde til likviditet, samt bankers robusthed kombineret med dårlig indtjening og svage vækst-udsigter.</p> <p>Flere banker har en høj andel af statsobligationer fra egne lande, og flere lande har en høj offentlig gæld og strukturelle underskud. Der forestår desuden større gældsindfrielse på kortere sigt.</p>	<p>Danske banker er påvirket af europæisk økonomi, men i mindre grad end inden for en bankunion.</p> <p>Relative sunde danske offentlige finanser og en robust banksektor.</p> <p>Danske banker en del af det nordiske bankmarked.</p>

2.2 Finansiell integration og bankunionen

Et integreret marked er en vigtig forudsætning for, at bankunionen vil virke efter hensigten og styrke Europas samlede økonomi. Konstruktionen bag bankunionen kan i sig selv være medvirkende til et mere integreret marked, som kan styrke den samlede finansielle sektor inden for EU-samarbejdet. Hvis ikke alle EU-lande vælger at deltage i bankunionen, risikerer man dog større fragmentering i EU og et svagere indre EU-marked for finansielle tjenesteydelser.

Integration i den samlede europæiske finansielle sektor steg frem mod krisen målt på diverse rentespænd, men siden har en række faktorer peget på en større fragmentering. Det skyldtes blandt andet forskelle i risikoparametre og fundingomkostninger på tværs af lande, men også en manglende ko-

ordinering af finanspolitikken. Opsplitning af grænseoverskridende koncerner har også spillet en rolle.

Estimationer peger på, at de danske banker er blandt de mest produktive i EU, og må derfor forventes at stå stærkt i et større og mere velfungerende marked. De ens konkurrencevilkår bør dermed give danske banker et godt udgangspunkt for at konkurrere internationalt efter et par år, hvor omkostningssiden har været i stærk fokus.

Det er usikkert, hvilken konsekvens deltagelse i en bankunion har for bankers fundingomkostninger.

Udmeldingerne fra flere kreditvurderingsbureauer er ikke entydige. De førende bureauer har meldt ud, at de er i gang med at revidere deres ratings som følge af BRRD. Da Danmark i princippet allerede praktiserer bail-in, er det dog tvivlsomt, om danske bankers fundingomkostninger vil stige tilsvarende.

Hvis ECB anses for at være en mere troværdig tilsynsførende end det danske tilsyn, kan det muligvis indebære lavere fundingomkostninger for danske banker, hvis vi er med i bankunionen. På den anden side kan det også tænkes, at det danske tilsyn vil regulere hårdere end ECB på grund af pres fra markedet. Hvis det anerkendes af investorerne, kan det trække fundingomkostningerne ned, hvis vi står udenfor.

Sammenfattende er det på nuværende tidspunkt således usikkert, om fundingomkostningerne vil falde eller stige inden for en bankunion.

Et fælles tilsyn må i højere grad forventes at kunne holde fokus på den finansielle stabilitet end nationale tilsyn. ECB forventes desuden i højere grad at kunne præge blandt andet makroprudentielle tiltag på EU-niveau, for eksempel kapitalbuffer og risikovægte.

Omvendt kan en bankunion også betyde mindre fleksibilitet i håndteringen af nationale finansielle eller makroøkonomiske stød, hvis beslutningskompetencerne er koncentreret i ECB. Det samme gør sig gældende med eventuel håndtering af nødlidende banker. Nettoeffekten af en højere integration forventes dog at være positiv, blandt andet via lavere priser og mere innovation.

Samlet set er der altså effekter i begge retninger, men overordnet vurderes bankunionen at kunne bidrage til en styrket finansiell integration og stabilitet i Europa.

Opsamling

<i>Inden for bankunionen</i>	<i>Uden for bankunionen</i>
<i>Integration</i>	
Mere finansiell integration med andre deltagerlande. Potentiale for mere innovation og priskonkurrence.	Potentielt mere integration i det skandinaviske marked.

<i>Markedskrav fra investorer og kreditorer</i>	
Forventes at ville kræve uændret niveau af kapital og likviditet i danske banker, hvis ECB tilsyn opfattes som et kvalitetsstempel.	Afhængig af det danske finanstilsyn tilgang kan investorer og kreditorer forventes at ville kræve mere kapital og likviditet i danske banker.
<i>Ratings</i>	
Usikkert om rating ændres. Udmeldinger fra kreditvurderingsbureauer tyder om noget på nedjustering blandt andet som følge af fraskrivelse af mulighederne for intervention fra national regering.	Forventes uændrede. Kreditvurderingsbureauer er i proces med at revidere deres ratings efter BRRD.
<i>Dansk realkredit</i>	
Usikkert, om der kan laves en tilslutningsaftale, der tager tilstrækkeligt hensyn til det danske realkreditsystem.	Dansk hensyn til realkreditsystemet, men også mindre indflydelse generelt i EU-reguleringen.
<i>Finansiel stabilitet og makroprudentielle tiltag</i>	
<p>ECB får rollen med at forudse og håndtere systemiske risici og kriser.</p> <p>ECB har mulighed for at fastsætte strengere makroprudentielle krav end nationale myndigheder, men vil omvendt ikke have mulighed for at nedsætte krav fra nationale myndigheder.</p> <p>ECB kan fastsætte krav, som ikke passer til strukturen eller konjunktoren i Danmark.</p> <p>Store banker (danske og andre europæiske) er "relativt" små i forhold til EU's BNP. Dermed flere midler til at håndtere større nødlidende danske banker. Dermed også flere muskler bag danske banker og potentielt højere finansiel stabilitet.</p>	<p>Makroprudentiel overvågning håndteres af Det Systemiske Risikoråd m.fl., og redskaber fastsættes nationalt. Danske myndigheder vil i princippet stadig skulle følge henstillinger fra ESRB/ECB.</p> <p>Fleksibilitet i håndteringen af danske risici. Mulighed for at redskaber i højere grad passer til danske forhold.</p> <p>Systemiske risici fra omverdenen vil stadig kunne importeres.</p> <p>Større danske banker er store i forhold til Danmarks BNP.</p>
<i>Bagstopper</i>	
Uklarhed om hvilke instrumenter, der kan bringes i anvendelse ved håndteringen af nødlidende banker, herunder hvorvidt danske banker vil	Ingen officiel bagstopper i tilfælde af at afviklingsfonden ikke er stor nok eller umiddelbar forventning om anden bagstopper end sektoren selv.

blive omfattet af et troværdigt bagstopper regime, ved deltagelse i bankunionen.	Der vil dog være mulighed for offentlige stabiliseringsmekanismer, hvis betingelserne herfor er opfyldt.
--	--

2.3 Tilsyn

Deltagelse i bankunionen vil betyde, at Finanstilsynets enhedstilsyn formelt set ikke vil kunne opretholdes, idet det alene vil være solvenstilsynet, som overgår til ECB.

Da Danmark er et ikke-euroland, vil ECB's tilsyn i tilfælde af dansk deltagelse i bankunionen skulle baseres på en samarbejdsaftale mellem ECB og de danske tilsynsmyndigheder, og det skal via den danske lovgivning sikres, at Finanstilsynet overholder afgørelser og retningslinjer fra ECB. Afgørelser vil i sidste instans blive truffet uden dansk deltagelse i Styrelsesrådet, hvorfor Finanstilsynet kan nægte at være bundet af afgørelsen, men ECB kan til gengæld suspendere eller afslutte det tætte samarbejde med Finanstilsynet. En afvisning af at følge en afgørelse vil derfor kunne være destruerende for en fælles samarbejdsaftale, og det må derfor antages, at beslutninger truffet af Tilsynsrådet i realiteten vil være bindende for Finanstilsynet.

ECB vil føre det direkte tilsyn med signifikante banker og oprette et "joint supervisory team" (JST) for hver signifikant bank. I JST deltager repræsentanter fra den/de nationale tilsynsmyndighed(er). Det vil dog i praksis være Finanstilsynet, som vil udføre tilsynet, herunder foretage inspektioner mv. med deltagelse af ECB udpegede observatører. Resultater fra undersøgelser mv. fremsendes til ECB, som vil skulle afgive instrukser til Finanstilsynet om eventuelle tilsynstiltag.

Det må således forventes, at inspektionerne og eventuelle tilsynsskridt vil ske på en mere ensartet måde i det fælles tilsyn, uanset at inspektionerne baseres på nationale procedureregler. Da ECB alene fører tilsyn med systemet for ikke-signifikante banker, er det ikke klart, om dette også vil være tilfældet for disse banker.

Før der træffes afgørelser i forhold til signifikante banker er der en forpligtelse til at høre den pågældende bank. Finanstilsynets afgørelser vil derfor efter al sandsynlighed blive mindre nationale. Derudover kan en anke af afgørelserne blive besværliggjort af, at klage skal indgives til et administrativt klagenevnet under ECB, og at en domstolsprøvelse af rammerne for tilsynsskønnet vil være underlagt EU-Domstolen.

I bankunionen vil afgørelser i relation til ikke-signifikante banker konkret blive truffet af Finanstilsynet og vil kunne ankes efter kendt procedure til Erhvervsankenævnet og i sidste ende kunne indbringes for domstolene.

Regelgrundlaget for tilsynsvirksomheden i en bankunion vil som udgangspunkt være det samme inden for som uden for bankunionen: EU-forordninger og den nationale implementering af EU-direktiver, herunder eventu-

elle nationale undtagelser og eventuelt gold-plating. Forskellen vil kunne opstå i de tilfælde, hvor et område ikke er EU-reguleret, eller området alene er reguleret af guidelines fra EBA, hvilket betyder, at der er mulighed for nationale regler eller tilsynspraksis. I denne forbindelse er den kommende fælles tilsynshåndbog, som skal udarbejdes af EBA, vigtig. ECB har forpligtet sig til at følge dette regime, hvilket ikke er tilfældet for nationale myndigheder, da tilsynshåndbogen baseres på ikke-bindende guidelines.

Erfaringen viser, at Finanstilsynet i flere tilfælde har anvendt regler og praksis, som afviger fra den generelle standard i EU. Som eksempel kan nævnes anvendelse af nedskrivningsreglerne, tilsynsdiamanten og vurdering af, om en bank er "failing or likely to fail" og dermed skal afvikles. Selvom der stadig skal anvendes nationale særregler som følge af implementering af EU-direktiver, vil den øvrige regulering og praksis være ens for signifikante banker inden for det fælles tilsyn, hvilket vil bidrage til øget level playing field.

For ikke-signifikante banker vil de generelle regler fra ECB ligeledes gælde, da ECB vil kunne udstede generelle regler med virkning for de ikke-signifikante institutter. Disse regler vil skulle anvendes konkret af Finanstilsynet. Praksis vil derfor kunne afvige fra ECB's praksis.

Hvis Danmark ikke deltager i bankunionen, kan det ikke udelukkes, at Finanstilsynet finder anledning til at lægge en strammere linje i fortolkning og anvendelse af tilsynsreglerne med den begrundelse, at man over for omverdenen, herunder udenlandske investorer og ratingbureauer skal vise, at det danske tilsyn er mindst ligeså forsigtigt som ECB's tilsyn.

ECB som fælles tilsynsmyndighed skal finansieres af tilsynsgebyrer opkrævet direkte af ECB. Nationale tilsynsmyndigheder opretholder muligheden for at opkræve tilsynsgebyr for de opgaver, som ikke er overdraget til ECB og for udgifter i forbindelse med samarbejdet med ECB samt de opgaver, som de nationale tilsynsmyndigheder udfører efter ECB's instruktioner, for eksempel undersøgelser på stedet. Deltagelse i bankunionen kan dermed godt give anledning til større tilsynsudgifter end uden for en bankunion.

Anvendelse af makroprudentielle redskaber til imødegåelse af systemiske eller makroprudentielle risici overdrages ikke til ECB, hverken som følge af det tætte samarbejde eller for euroområdetets banker. ECB vil dog have mulighed for at fastsætte strengere krav end de nationale myndigheder, men vil omvendt ikke have mulighed for at nedsætte krav fra nationale myndigheder. Dette vil kunne give anledning til "a race to the top" i relation til for eksempel kapitalbufferne og risikovægte.

Ved deltagelse i bankunionen vil Danmark formentlig kunne få en mere direkte mulighed for via ECB at kunne øve indflydelse på international finansiel regulering. De nye afstemningsregler i EBA (se afsnit 5.4) vil dog give mindre mulighed for indflydelse på reguleringen, så længe disse afstemningsregler gælder.

Opsamling

Inden for bankunionen	Uden for bankunionen
<i>Single rule book</i>	
<p>Regelgrundlaget for tilsynet vil være EU-forordninger og national implementering af EU-direktiver inkl. nationale undtagelser og særregler.</p> <p>Harmonisering af standarder, praksis (<i>single rule book</i>), EBA guidelines og på sigt regelgrundlaget, skaber et godt fundament for et indre marked for finansielle tjenesteydelser, mere ens konkurrencevilkår og mindre national særregulering.</p>	<p>Regelgrundlaget for tilsynet vil være EU-forordninger og national implementering af EU-direktiver inkl. nationale undtagelser og særregler.</p> <p>Finanstilsynet er ikke bundet af single rule book og EBA guidelines, men kan vælge at følge dem og tilnærme sig ECB praksis. Finanstilsynet har tidligere vist, at man ønsker at anvende regler og praksis, der afviger fra den generelle standard i EU.</p> <p>Tilsynsdiamant, danske nedskrivningsregler (bilag 10) mm. må antages at køre videre som hidtil.</p> <p>Det danske finanstilsyn kan endvidere blive tvunget til at regulere hårdere for at understøtte et i forvejen effektivt tilsyn.</p>
<i>Single point of entry</i>	
Mulighed for én indgang til tilsynet i stedet for flere nationale tilsyn for internationale banker og anvendelse af ensartede regler, standarder og praksis i hele koncernen.	Flere nationale tilsynsmyndigheder involveret i tilsynet med dele af koncernen og anvendelse af tilsvarende nationale standarder og praksis.
<i>Udgift til tilsynet</i>	
Der skal betales afgift for tilsyn både til ECB og nationale tilsynsmyndigheder. Der forventes ingen reduktion i udgifter til den nationale tilsynsmyndighed. Ekstra udgift til ECB estimeres til ca. 43-58 mio. kr.	Der skal som hidtil betales tilsynsafgift til Finanstilsynet.
<i>Samarbejde med tilsynsmyndigheden</i>	
Usikkert hvordan det praktiske tilsyn og samarbejde med nationale tilsynsmyndigheder vil fungere i en bankunion. Det kan blive administrativt tungt med risiko for dobbelt	Samarbejdet med Finanstilsynet vil blive opretholdt som hidtil, og afgørelser kan påklages til Erhvervsankennævnet.

2.4 Afviklingsmyndigheden/fonden

ECB som fælles tilsynsmyndighed vil betyde, at danske banker automatisk vil blive omfattet af den fælles afviklingsmyndighed og skal bidrage til den fælles afviklingsfond, hvis vi deltager i bankunionen.

Den fælles afviklingsmyndighed består af Single Resolution Board (SRB) og de nationale afviklingsmyndigheder samt EU-Kommissionen og Rådet, og det vil være SRB og de nationale afviklingsmyndigheder, som i samarbejde vil skulle udføre opgaver i forbindelse med godkendelse af afviklingsplaner mv., samt foretage de konkrete opgaver i tilfælde af en krisehåndtering.

SRB vil have en direkte instruktionsbeføjelse i forhold til de nationale afviklingsmyndigheder, og der vil være en lang række af informationsforpligtelser for de nationale afviklingsmyndigheder over for SRB. SRB vil i tilfælde af, at en national afviklingsmyndighed ikke følger instrukser fra SRB, kunne rette afgørelsen direkte til det enkelte institut eller overtage en krisehåndtering.

Signifikante banker vil være direkte omfattet af SRB's kompetence, men forberedelse af SRB's afgørelser vil dog skulle foretages af de nationale afviklingsmyndigheder, hvorfor kontakten mellem de enkelte institutter og afviklingsmyndigheden primært må forventes at skulle foregå via de nationale afviklingsmyndigheder. Ikke-signifikante banker vil som udgangspunkt alene være omfattet af de nationale afviklingsmyndigheders kompetence.

Regelgrundlaget for afviklingsmyndighedens virke vil i lighed med nationale afviklingsmyndigheder være Bank Recovery and Resolution direktivet (BRRD). Harmoniseringsgraden i direktivet er ikke så høj som tilsigtet, idet der er en række valgmuligheder og muligheder for undtagelse. Hvorledes afviklinger håndteres i praksis, hvilken effekt afviklingerne vil have for banker i levende live, samt i hvor høj grad den fælles hæftelse for midlerne i afviklingsfonden, vil blive aktuel, er derfor fortsat åbne spørgsmål.

Erfaringerne fra den danske Bankpakke III har vist, at det er afgørende vigtigt, at der også er level playing field i afvikling af banker. Markederne vil reagere, hvis der er forskel i sandsynligheden for og størrelsen af tab i forbindelse med afviklingen af en bank.

Grundlaget for afvikling mv. af signifikante banker må som udgangspunkt anses for at blive meget ensartet, hvis Danmark indgår en aftale om deltagelse i bankunionen, da de generelle EU-regler må forventes at blive anvendt ensartet.

Hvorvidt dette også er tilfældet for ikke-signifikante banker afhænger af, hvorledes SRB vil anvende den indirekte kompetence til at modsætte sig

afviklingsbeslutninger, hvis det vurderes, at et krisehåndteringskridt ikke er i overensstemmelse med det generelle regelgrundlag.

Det er hensigten, at den fælles afviklingsmyndighed skal agere uden indflydelse fra medlemslandene, og det kan generelt fastslås, at det institutionelle set-up har til formål at modvirke politisk eller national indflydelse på henholdsvis trigger af afvikling, og hvordan det skal ske. Det er usikkert, om danske offentlige stabiliseringsmekanismer vil kunne finde anvendelse ved afviklingen af en dansk bank, men det kan ikke udelukkes, at den centrale afviklingsmekanisme efter aftale med den danske stat kan anvende offentlige stabiliseringsmekanismer efter nedskrivning af kapitalen, efterstillede kreditorer og bail-in på 8 pct.

Den fælles afviklingsmyndigheds løbende opgaver skal dels finansieres af gebyrer opkrævet direkte af SRB, dels de gebyrer, som de nationale afviklingsmyndigheder opkræver for de opgaver, som de skal udføre.

De samlede udgifter til drift af en fælles afviklingsmyndighed kan risikere at blive større for danske banker inden for end uden for bankunionen, da den fælles afviklingsmyndighed forudsætter to myndigheder og en fuldstændig separat tilsynsmyndighed, hvorimod der i et dansk set-up kan være mulighed for en større fleksibilitet i anvendelse af ressourcerne.

Finansiering af afviklingerne vil skulle ske ved nedskrivning af aktionærene og efterstillet kapital samt nedskrivning af kreditorer også kaldet bail-in. Herudover skal der oprettes en afviklingsfond til brug for det tilfælde, at bail-in ikke er tilstrækkelig til at finansiere afviklingen svarende til afviklingsafdelingen i henhold til Bankpakke III.

Den fælles afviklingsfond vil erstatte de nationale afviklingsfonde, som indføres som en konsekvens af BRRD. I modsætning til de nationale fonde skal den fælles fond opbygges over 8 år med lige store årlige bidrag til et målniveau på 1 pct. af de dækkede indlån, svarende til ca. 55 mia. euro. I opbygningsfasen vil fonden skulle bestå af nationale afdelinger, som gradvist vil skulle overgå til at blive en fælles fond i løbet af den 8-årige indbetalingsperiode.

Hvis fondens midler ikke er tilstrækkelige til at dække omkostninger i forbindelse med konkrete afviklinger, er der i lighed med de nationale fonde mulighed for under nærmere omstændigheder at opkræve ekstraordinære ex-post bidrag, som ikke kan overstige tre gange de normale årlige bidrag. I opbygningsfasen vil denne mulighed følge opdelingen i nationale afdelinger, hvorved ekstraordinære bidrag vil gå til henholdsvis de nationale afdelinger og den fælles fond.

Ved dansk deltagelse vil det danske bidrag til fælles fond og nationale afdelinger følge det overordnede mønster på det tidspunkt, man vælger at indtræde. Hvis deltagelse besluttet på et senere tidspunkt, vil det bidrag, der skal betales, være et beløb svarende til det bidrag, man ville have skullet

betale, hvis Danmark havde deltaget fra starten. Det vil kunne betyde, at der vil skulle betales et ekstra beløb i opbygningsfasen på grund af forskellen i opbygningstiden.

Ved et eventuelt ophør af det tætte samarbejde vil de rettigheder og forpligtelser, som er opstået før en afbrydelse af det tætte samarbejde, bestå, herunder forpligtelser til ex-post bidrag.

Analysens opstillede stresstest peger på, at en afviklingsfond kun vil kunne indgå som et brugbart redskab med samme tyngde som bail-in komponenterne, hvis der er tale om en krise, der rammer en relativ lille del af sektoren. Hvis eksempelvis 20 pct. af sektoren bliver nødlidende, vil de 55 mia. euro i afviklingsfonden bidrage som et relativt begrænset instrument sammenlignet med de øvrige redskaber (bail-in kapitalen). Det skal dog bemærkes, at risikoen for dette scenario må vurderes som relativt lille, da den seneste krise ramte en betydelig mindre del af sektoren.

Derudover viser beregningerne, at bankerne generelt kan bære relativt store tab, hvis de tilgængelige bail-in redskaber tages i brug. Banker i alle størrelseskategorier er i stand til at absorbere tab svarende til de gennemsnitlige nedskrivninger for nødlidende banker i perioden 2008-2012 (7,1 pct. af aktiverne) ved brug af egenkapitalen og de efterstillede kapitalindskud.

Sammenholdes bankernes nuværende bail-in kapital med de nedskrivninger, de havde i perioden 2008-2012, vil næsten alle være i stand til at absorbere et stød med bail-in kapitalen. En del af bankerne ligger dog relativt tæt på dette niveau med en overskydende kapitaldækning i intervallet 0-5 pct.-point. Det bemærkes i øvrigt, at de danske banker ser velpolstrede ud i denne sammenhæng.

Opsamling

<i>Inden for bankunionen</i>	<i>Uden for bankunionen</i>
<i>Forsikringsordning og solidaritet mellem banker</i>	
Med en fælles afviklingsfond og en forsikringsordning fås en større risikodiversificering, ligesom omkostninger fordeles på flere lande. Den europæiske banksektor vil være med til at finansiere afvikling af nødlidende danske banker. Og omvendt.	Den danske banksektor medfinansierer selv nødlidende banker. Danske banker medfinansierer ikke nødlidende europæiske banker.
<i>Afviklingsfondens kapacitet</i>	
Beregninger peger på, at bankerne generelt selv kan bære relativt store tab, hvis de tilgængelige bail-in redskaber tages i brug.	Danske bankers bail-in kapital er tilstrækkelig til at absorbere tab svarende til dobbelt så store tab som den seneste finansielle krise.

<p>Med undtagelse af store systemiske kriser vurderes den europæiske afviklingsfond at have tilstrækkelig tyngde.</p> <p>Bliver der omkostninger ud over hvad afviklingsfond mm. kan håndtere, forventes Danmarks andel at blive ca. 1,5-2 pct. afhængig af, hvor mange EU-lande, der deltager.</p>	<p>Den danske afviklingsfond vurderes at have en relativ stor kapacitet selv ved hårde stress-scenarier.</p>
<p><i>Udgifter til afviklingsfonden</i></p>	
<p>Der skal betales afgift for afviklinger både til den centrale afviklingsmyndighed og til nationale afviklingsmyndigheder. Der forventes ingen reduktion i udgifter til den nationale tilsynsmyndighed.</p>	<p>Der skal betales afgift til den nationale afviklingsmyndighed – Finansiell Stabilitet A/S.</p>
<p><i>Formueakkumulering i afviklingsfond</i></p>	
<p>Afviklingsfonden skal opbygges over 8 år og dermed med højere og færre årlige rater end tilfældet uden for en bankunion.</p>	<p>Afviklingsfonden skal opbygges over 10 år og dermed med lavere og flere årlige rater end tilfældet inden for en bankunion.</p>
<p><i>National fleksibilitet i håndtering af nødlidende banker</i></p>	
<p>Som udgangspunkt ingen national fleksibilitet i håndteringen af nødlidende danske banker. Det kan ikke udelukkes, at den centrale afviklingsmekanisme efter aftale med den danske stat kan anvende offentlige stabiliseringsmekanismer efter nedskrivning af kapitalen og efterstillede kreditorer og bail-in på 8 pct.</p>	<p>National fleksibilitet i håndteringen af nødlidende danske banker og mulighed for anvendelse af offentlige stabiliseringsmekanismer efter nedskrivning af kapitalen og efterstillede kreditorer og bail-in på 8 pct.</p>

3 Hvem er med – og i hvilken tilstand

Eurolandenes banker er fødte deltagere i en bankunion. De resterende EU-lande skal tage stilling hertil.

Som udgangspunkt vil ECB skulle føre tilsyn med alle banker i de deltagende EU-lande, men i samarbejde med de nationale tilsynsmyndigheder. Det overordnede tilsyn vil til en start omfatte alle euroområdet ca. 6.000 banker.

ECB vil føre direkte tilsyn med kreditinstitutter, hvis aktiver

1. Udgør mindst 30 mia. euro eller
2. Mere end 20 pct. af hjemlandets BNP, medmindre de samlede aktiver er under 5 mia. euro.
3. Endelig er de tre mest signifikante banker i ethvert deltagerland automatisk omfattet, ligesom de banker, der har anmodet om eller modtaget støtte fra euroområdet støtteprogrammer ESM/EFSSF.

De resterende kreditinstitutter skal som udgangspunkt overvåges af de nationale tilsyn. Dog kan ECB vælge på eget initiativ at overtage tilsynet, selv om banken ikke umiddelbart lever op til kriterierne ovenfor. Særligt kan banker blive anset som signifikante, hvis de har etableret datterselskaber i mere end ét af deltagerlandene, eller de har en vis størrelse i forhold til hjemlandets økonomi eller hele EU's.

I afsnit 3.1 omtales de danske banker, der formentligt er med, hvis Danmark ønsker at deltage, og i afsnit 3.2 hvilke udenlandske banker, der forventes at deltage, og i hvilken forventet tilstand de er i. I afsnit 3.3 præsenteres en oversigt med status over de EU-lande, der skal tage stilling til deltagelse. Endelig giver afsnit 3.4 nogle få betragtninger på det nordiske bankmarked i relation til bankunionen.

3.1 Danmark

Danmark har p.t. ca. 90 penge- og realkreditinstitutter. Som det fremgår af tabel 2, undergives Danske Bank, Nykredit og Nordea Bank Danmark ECB's direkte tilsyn, hvis Danmark deltager. Jyske Bank/BRFKredit har også en tilpas stor størrelse i forhold til BNP. Nationalbanken finder det derudover naturligt, at ECB også varetager tilsynet med de danske udpegede SIFI'er, Sydbank og DLR Kredit, jf. Nationalbanken (2013b).

Danske Bank og Nordea koncernen vil også uden dansk deltagelse delvist blive underlagt direkte tilsyn af ECB, da de har større datterselskaber i euroområdet. Dertil kommer udenlandske datterselskaber fra deltagerlandene placeret i Danmark.

Tabel 2. Samlede aktiver i danske kreditinstitutter

	Samlede aktiver, mia. kr.	Aktivstørrelse, pct. af BNP
Danske Bank A/S og Realkredit Danmark A/S	2.975	160%
Nykredit Realkredit A/S	1.417	76%
Nordea Bank Danmark A/S og Nordea Kredit	1.008	54%
Jyske Bank A/S og BRFkredit A/S	489	26%
DLR kredit A/S	147	8%
Sydbank A/S	144	8%
Spar Nord Bank A/S	75	4%
Arbejdernes Landsbank, Aktieselskab	38	2%
FIH Erhvervsbank A/S	28	2%
Vestjysk Bank A/S	26	1%

Kilde: *Finanstilsynet, Danmarks Statistik og Finansrådets beregninger.*

Anm.: *Data for Nykredit Realkredit A/S er på koncernniveau, andre på kreditinstitutniveau. 2013.*

3.2 EU

EU's banksektor består af ca. 8.000 institutter. Disse er en del af ca. 1.300 bankkoncerner, hvoraf ECB får det overordnede tilsynsansvar med ca. 900 koncerner fordelt på euroområdet.

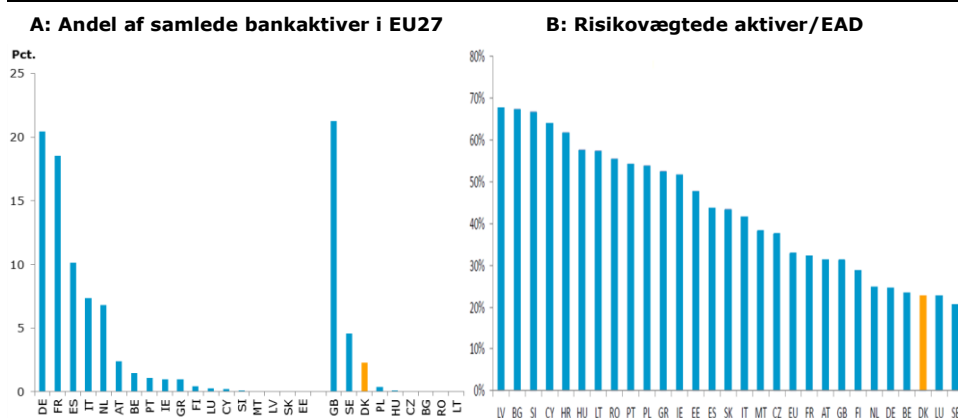
Ca. 130 bankkoncerner forventes at komme under direkte tilsyn af ECB (se appendiks tabel A1 for en oversigt over de banker, der deltager i stresstesten, med hvilke der formentligt er et vist overlap). Disse står for ca. 85 pct. af de samlede bankaktiver i euroområdet.

Bedømt ud fra andelen af aktiver i en bankunion, er det særligt den tyske og franske sektor, der fylder, se figur 1A.

Tyskland og Frankrig ligger dog relativt lavere, hvis der i stedet måles på risici, se figur 1B. Risikovægtene udgør en høj andel af den samlede eksponering i de østeuropæiske lande, men også GIPS-lande som Portugal, Grækenland, Irland, Spanien og til dels Italien ligger i den øvre halvdel i EU³.

³ Generelt bør man dog være forsigtig med at sammenligne risikovægtede aktiver på tværs af lande, jf. bl.a. afsnit 3.2.5 om statsobligationer.

Figur 1. Hvem bliver de store lande i en bankunion, og hvor høj er deres risikovægtning?

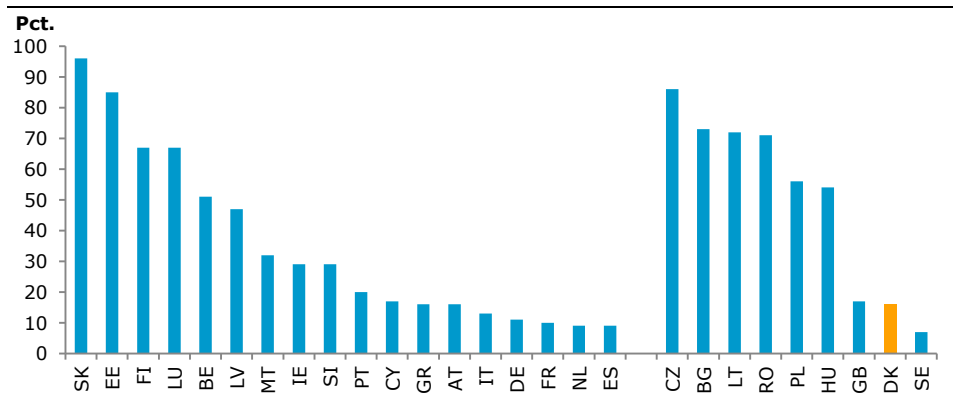


Kilde: Figur A: ECB og Finansrådets beregninger. Figur B: Ayadi og De Groen (2014 forthcoming).

Anm.: B er beregnet som de samlede risikovægtede aktiver i pct. af exposure at default (EAD) inden for det enkelte land.

Ud over at mange EU-lande er tæt forbundet med hinanden, er der også en høj tilstedeværelse af hinandens banker på tværs af landegrænserne, hvilket kan gøre en betragtning af bankunionen mere kompliceret isoleret set. I et ikke-deltagerland som Tjekkiet er for eksempel tæt på 90 pct. af bankaktiverne på udenlandske hænder, se figur 2. Heraf må en høj andel forventes at være fra deltagerlandene.

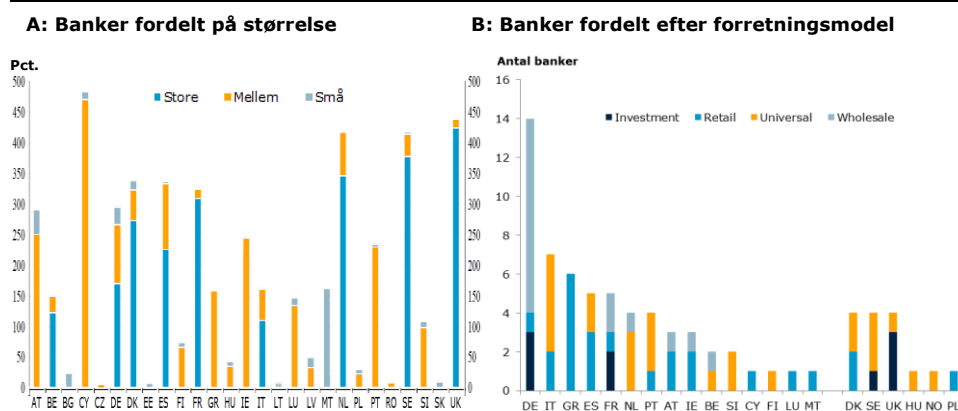
Figur 2. Udenlandske banker har store markedsandele i enkelte EU-lande



Kilde: Schoenmaker og Peck (2014).

Anm.: Grænseoverskridende aktivitet via filialer samt datterselskaber fra andre EU-lande angivet som pct. af de samlede nationale bankaktiver, 2012.

Ud over grænseoverskridende aktiviteter er det også et komplekst banklandskab forstået på den måde, at der er betydelig forskel på forretnings- og ejerskabsmodeller, størrelse og organisatorisk struktur mellem landene (datterselskab i forhold til filialer mm.), hvilket kan gøre det udfordrende for ECB at sikre en level playing field, se for eksempel figur 3.

Figur 3. EU består af mange forskellige typer banker

Kilde: Figur til venstre: ECB, ESCB og Eurostat. Figur til højre: CEPS, 2012: Regulation Of European Banks And Business Models: Towards A New Paradigm?

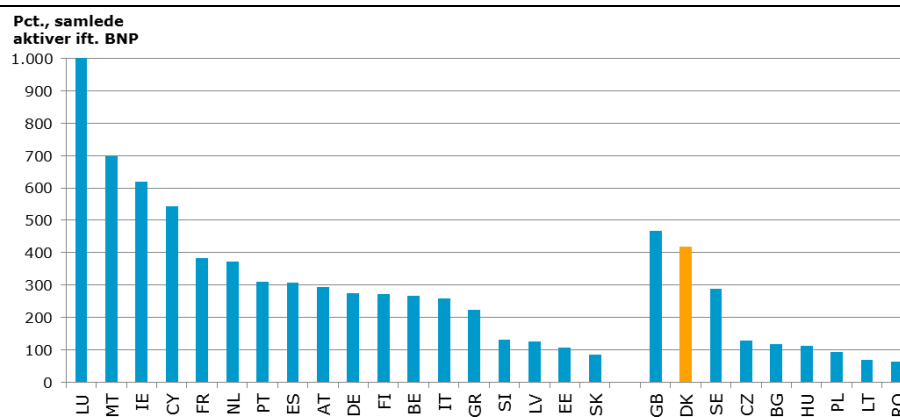
Anm.: Figur A: Opgjort som bankaktiver i pct. af BNP. Figur B: Undersøgelsen indeholder data fra 74 europæiske banker i perioden 2006-2010. Bankernes aktiver udgør 2/3 af EU27's samlede bankaktiver, og indgår alle i EBA's stresstest 2011. Af danske banker indgår Danske Bank, Jyske Bank, Nykredit og Sydbank.

3.2.1 Fordelingsgevinster i en bankunion?

Europa vil som helhed formentlig vinde ved en fælles bankunion. Men gevinsten bliver næppe ligeligt fordelt mellem landene og vil afhænge af mange faktorer.

Der er endnu stor heterogenitet blandt medlemslandene målt på, hvor meget banksektoren udgør i forhold til realøkonomien, se figur 4.

Danmark har en stor banksektor sammenlignet med BNP, hvilket alt andet lige betyder relativt større fordele ved at deltage, hvis man tillægger det fælles forsikringselement stor betydning i forhold til den størrelse, vi normalt indgår med i EU-sammenhænge. Det har lande som Luxembourg, Malta, Irland og Cypern, samt i mindre udstrækning Holland, også.

Figur 4. Banksektoren er stor i nogle lande

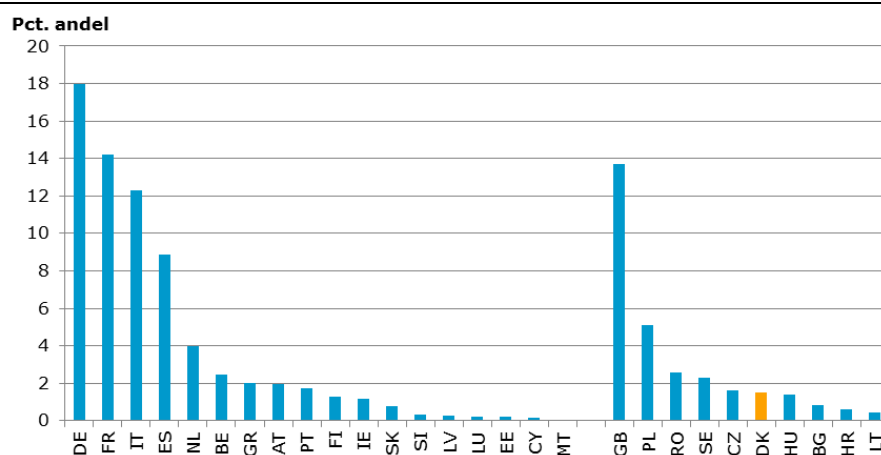
Kilde: ECB, Eurostat og Finansrådets beregninger.

Anm.: De samlede MFI-aktiver i forhold til BNP, EU27, ultimo 2013, ukonsolideret. Den vertikale akse skærer ved 1000 pct. (ratioen for Luxembourg er 2000 pct.).

Det bør imidlertid holdes op mod de potentielle omkostninger. Hvis det antages, at et fælles bagstopper regime⁴ skal dække de eventuelle tab eller stille garantier, som bail-in, afviklingsfond mm. ikke kan håndtere, eller at de deltagende lande må træde til, må det forventes, at omkostningerne fordeles i henhold til ECB's kapitalnøgle. Her bliver det særligt tyskerne og franskmændene, der kommer til at holde for, jf. figur 5.

Hvis det antages, at Storbritannien på et tidspunkt går med, er de også ganske store potentielle bidragsydere. Er alle EU28 lande med i bankunionen, er Danmarks andel ca. 1,5 pct.

Figur 5. Fordelingsnøgle til omkostninger i en bankunion



Kilde: ECB.

Anm.: Procentandele baseret på ECB's Capital Key. Pr. 1. januar 2014. Under antagelse af at alle 28 EU-lande deltager.

I et nyere studie har to hollandske professorer (Schoenmaker og Siegmann (2013)) forsøgt at skønne over, hvem der umiddelbart står til at få de største fordele baseret på den nye fælles afviklingsmekanisme. Det vil sige, at blandt andet tilsynsvinklen undtages. Flere forskere peger dog på, at det særligt er fælles afvikling, der gør bankunionen effektiv, se for eksempel Alter og Schüler (2012).

Beregningen er foretaget på baggrund af den forventede gevinst ved at skifte fra et nationalt afviklingsystem til en europæisk afviklingsmekanisme i forhold til de omkostninger, de enkelte lande skal afholde til afviklingsfonden og er baseret på estimer aggregeret for de 25 største europæiske banker, herunder en enkelt dansk. ESM eller en ny ordning medregnes som bagstopper med en finansieringsnøgle svarende til figur 5. Gevinster define-

⁴ Det skal dog understreges, at det på nuværende tidspunkt er usikkert, hvilken rolle ESM skal spille fremover, se også afsnit 6.1.5.

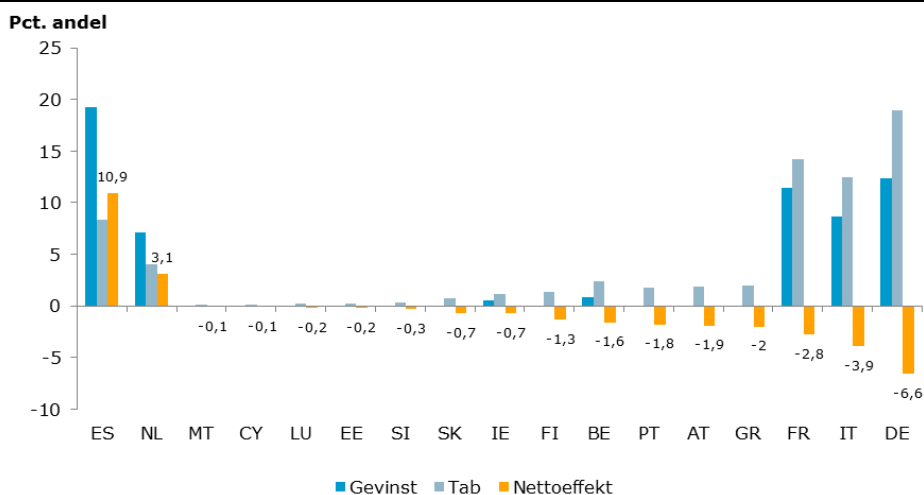
res set fra samfundets synspunkt (såkaldte social benefits, det vil sige ikke alene set fra de respektive bankers synspunkt).

Ideen er, at en central afviklingsinstans bedre kan optimere eksternaliteter mm. på tværs af lande for grænseoverskridende banker, end en national afviklingsinstans, der har en tendens til ignorere eksternaliteter på tværs af grænser. Afviklingen af RBS eller Commerzbank kan være eksempler på dette. Jo flere aktiver, en bank har på tværs af lande inden for bankunionen, jo større er gevinsten i dette setup.

Der er selvfølgelig altid visse forbehold relateret til sådanne beregninger, herunder metode og antagelser. Blandt andet kan de lande, der ikke har én af de 25 banker i EU, få en fordel.

Ifølge studiet står Spanien og Holland til at få de største gevinster blandt eurolandene, mens Frankrig, Italien og Tyskland netto taber, se figur 6. For ikke-eurolande er fordelene størst for Storbritannien (der står til mere en ¼ af den samlede gevinst i EU, mens deres andel af omkostningerne kun er 15 pct.) og Sverige, derefter Danmark, se figur 7. Jf. ovenfor har de andre ikke-eurolande dog ikke mulighed for en gevinst foranlediget af metodevalg.

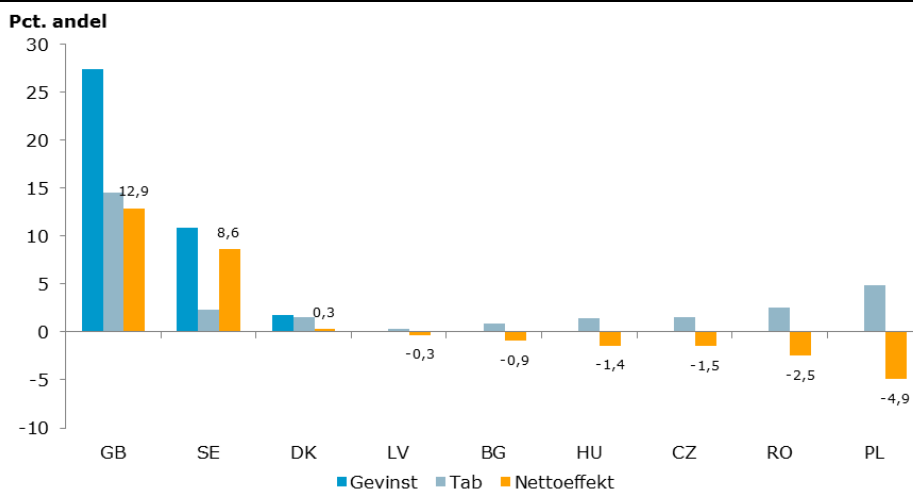
Figur 6. Hvilke eurolande får nettogevinst ved bankunionens afviklingsmekanisme?



Kilde: Schoenmaker og Siegmann (2013).

Anm.: Gevinsten er defineret ved landets andel af den totale effektivitetsgevinst i EU ved et fælles afviklingsregime.

Figur 7. Hvilke ikke-eurolande får nettogevinst ved bankunionens afviklingsmekanisme?



Kilde: Schoenmaker og Siegmann (2013).

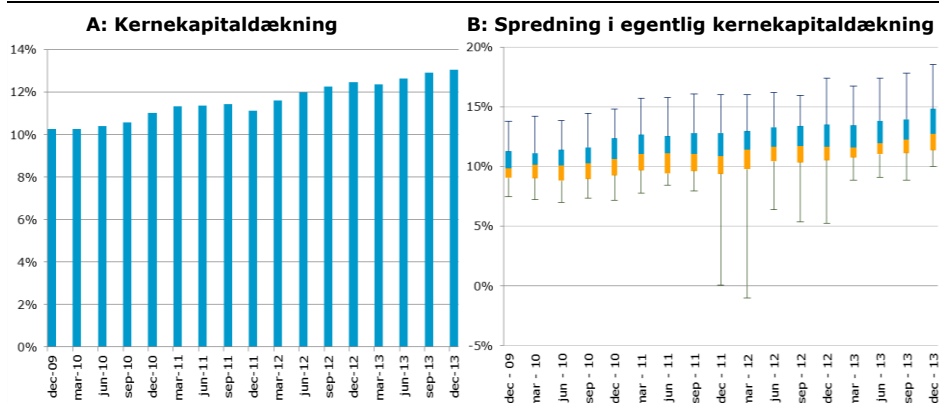
Anm.: Gevinsten er defineret ved landets andel af den totale effektivitetsgevinst i EU ved et fælles afviklingsregime.

3.2.2 Den aktuelle sundhedstilstand

Generelt har EU's banker en højere robusthed end før krisen målt på kernekapitaldækningen, se figur 8A. Det er ikke kun det vægtede gennemsnit (det vil sige trukket af et par store banker), der er stigende, men også blandt de dårligst kapitaliserede banker er robustheden styrket, se figur 8B.

Måles kapitaldækningen i forhold til de ikke-vægtede aktiver (fremgår ikke her) er robustheden dog ikke øget i tilsvarende grad. Det kan skyldes flere faktorer, så som mindre risici i porteføljen, herunder afvikling af lavt profitable aktiviteter, brug af mere avancerede risikomodeller mm.

Figur 8. Mere robuste EU-banker

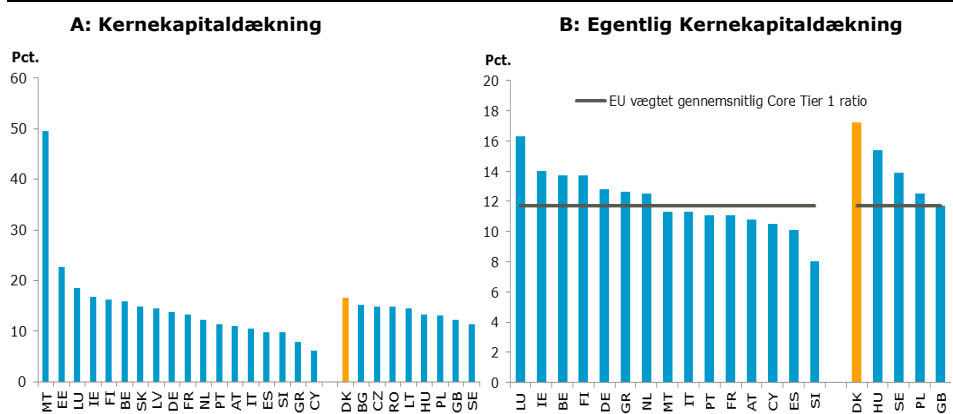


Kilde: EBA Risk dashboard, Q1 2014.

Anm.: Baseret på en stikprøve fra 55 europæiske banker. Figur A: Vægtet gns. af kernekapital i forhold til risikovægtede aktiver i EU27. Figur B: Egentlig kernekapital i forhold til risikovægtede aktiver. Boksplottet angiver median, interkvartilafstand samt 5. og 95. percentil.

Opdelt på tværs af lande spores der dog en vis variation i kapitaldækningen, se figur 9A. GIPS-landenes banker var ved udgangen af 2012 placeret i den lave ende. Nyere tal, baseret på egentlig kernekapital, tyder på, at der formentligt nok er sket en gunstig udvikling i flere lande, se figur 9B. Den store spanske banksektor er dog stadig blandt de dårligst stillede.

Figur 9. Spredning i robustheden blandt EU's banker

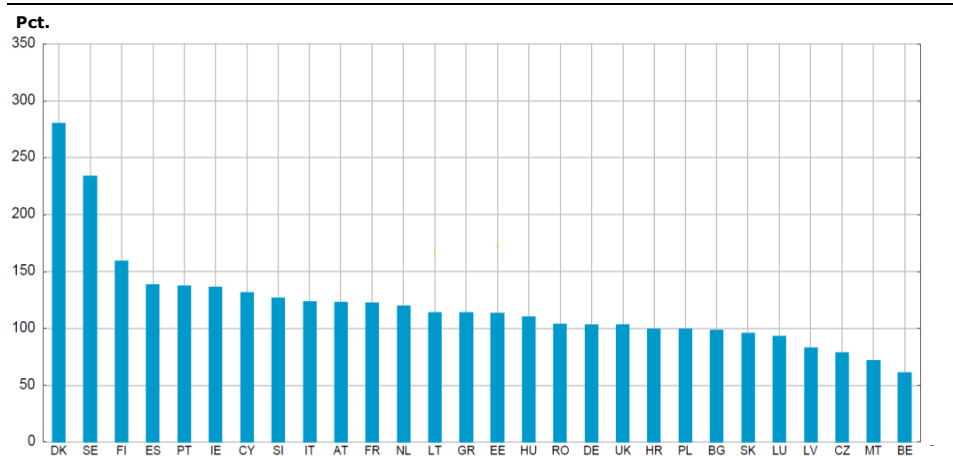


Kilde: ECB og EBA - EU-wide Transparency Exercise 2013.

Anm.: Figur A: Kernekapital i forhold til risikovægtede aktiver i EU27, 2012. Figur B: Egentlig kernekapital i forhold til risikovægtede aktiver i EU27, 2013. Data mangler for visse lande.

I de senere år har der været megen fokus på likviditet og fundingmodellerne i bankerne. Som det ses af figur 10, har især de nordiske lande og GIPS-landene et højt udlån i forhold til indlån. I Danmark er det primært forklaret ved, at realkreditinstitutterne ikke tager indlån, men i andre lande kan det være tegn på strukturelle problemer, hvis for eksempel adgang til kapitalmarkederne, der kan være mere ustabil end funding via indlån, bliver afskåret i perioder med stress.

Figur 10. Store forskelle i balancen mellem udlån og indlån



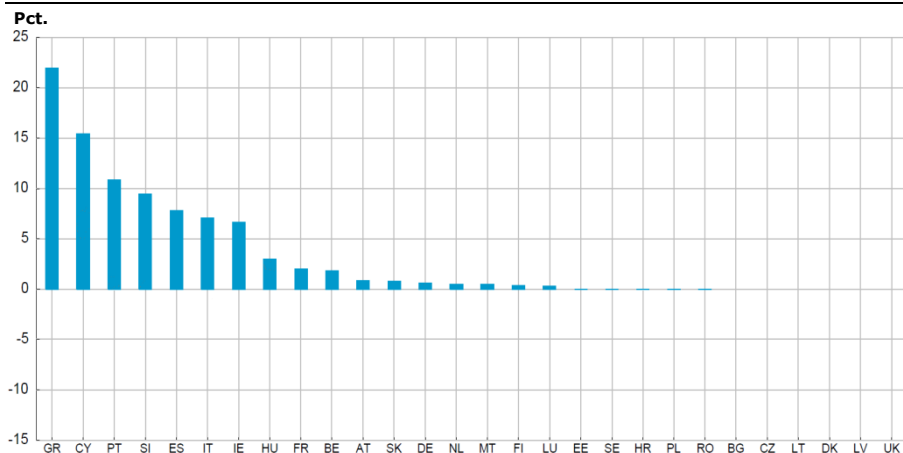
Kilde: ECB.

Anm.: MFI-sektoren eksklusiv centralbanker. Angiver forholdet mellem samlede udlån og samlede indlån. 1. kvartal 2014.

GIPS-landene har desuden en høj andel af deres passiver fra centralbankerne, se figur 11.

Side 28

Figur 11. Visse banker finansierer sig relativt meget via centralbankerne

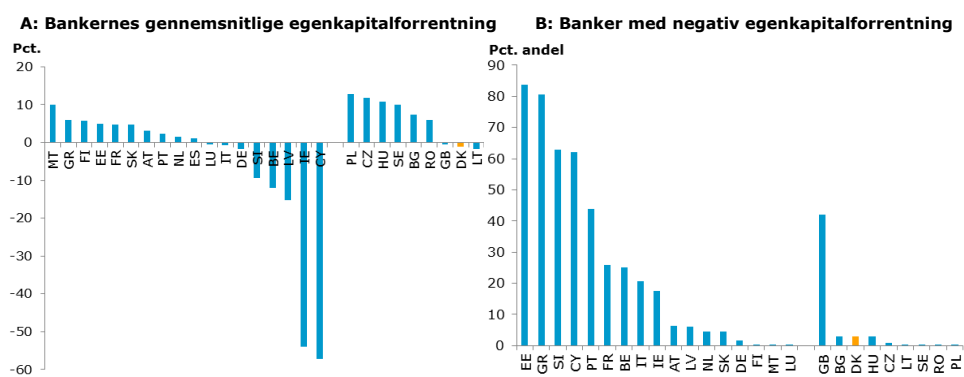


Kilde: ECB, IMF og ECB's beregninger.

Anm.: Andel af kreditinstitutternes passiver finansieret af centralbanken, pct., januar 2014. Kreditinstitutter er givet ved MFI'er ekskl. centralbanker og pengemarkedsforeninger. Data for Storbritannien er ikke tilgængelige.

Mere robuste banker kan blandt andet komme i stand via bedre indtjening. Bankerne har dog generelt haft svært ved at forrente investorerne kapital gennem finanskrisen, se figur 12A. Næsten halvdelen af eurolandene forrentede egenkapitalen negativt gennem krisen. Ingen lande ligger gennemsnitligt over en estimeret cost of capital på 10 pct.

Desuden er der en vis spredning inden for de enkelte lande, se figur 12B. I Frankrig havde for eksempel en fjerdedel af banksektoren målt på andelen af aktiver en negativ forrentning af egenkapitalen i 2012. I Grækenland var det over 80 pct. En stigende og høj forrentning kan også omvendt være et tegn på for stor risikotagning, men det nuværende niveau er nok nærmere en indikator for problemer på indtjeningsfronten som følge af en svag realøkonomi.

Figur 12. Lavt afkast i bankerne

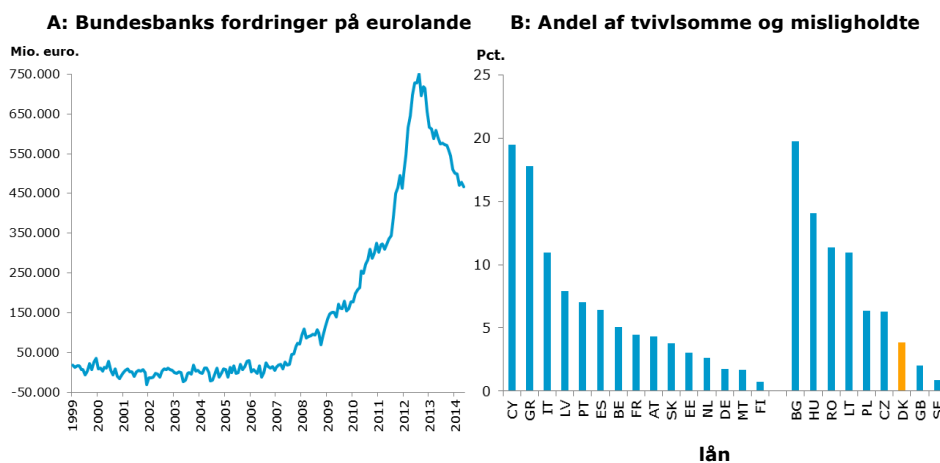
Kilde: ECB samt Finansrådets beregninger.

Anm.: Figur A: Gennemsnitlig (simpelt) egenkapitalforrentning i bankerne i perioden 2008-2012. Figur B: Institutter med negativ egenkapitalforrentning's aktivandel af landets samlede bankaktiver.

Markedsdeltagernes adfærd viser ydermere, at der er stor forskel på, hvordan de ser bankernes sundhed i de enkelte lande. Siden starten af finanskrisen har der været periodevis kapitalflugt fra især GIPS-landene. For eksempel er store indlånsbeløb blevet kanaliseret nordpå.

Særligt Tyskland har taget imod store beløb, jf. figur 13A, hvor den såkaldte Target 2-balance tyder på store tyske fordringer på andre lande i euroområdet, formentlig deres banker. Target 2 fungerer dog således, at systemet i princippet genlåner for eksempel spanske banker de spanske indlån, der er placeret i Tyskland. Tilbage står dog, at ECB og eurolandenes centralbanker implicit har garanteret banksektorerne i GIPS-landene, hvilket kan få store konsekvenser, for eksempel hvis et land pludseligt vælger at forlade euro-samarbejdet.

Med til billedet hører dog også, at udviklingen synes at have vendt siden 2012, hvor den europæiske gældskrise var værst.



Kilde: Figur A: Bundesbank. Figur B: ECB.
Anm.: Figur A illustrerer Bundesbanks fordringer inden for eurosystemet (Target 2). Figur B viser de samlede brutto tvivlsomme og misligholdte lån som andel af de samlede gældsinstrumenter og udlån, 2012. Tal for Rumænien fra 2011. Der foreligger ikke data for Luxembourg, Irland, og Slovenien.

De seneste tal viser, at omfanget af dårlige lån (målt ved non performing loans) stadig er på et højt niveau, se figur 13B⁵. Spørgsmålet er desuden, om de har toppet. Særligt i Spanien, Italien og Portugal har de været relativt kraftigt stigende siden 2010, især på erhvervsudlån⁶. IMF (2013) peger på, at banker i disse tre lande kunne stå over for tab på erhvervsudlån beløbende til 282 mia. euro i de kommende to år⁷.

Det skyldes blandt andet den høje gæld blandt de ikke-finansielle virksomheder. I Portugal, Spanien og Italien var henholdsvis ca. 50 pct., 40 pct. og 30 pct. af gælden i 2013 hjemhørende i virksomheder, der har en interest coverage ratio på under 1 (det vil sige indtjeningen rækker ikke til at dække renteudgifterne på gælden).

Jf. afsnit 3.2.4 er det vigtigt, at sundhedsvurderingen af bankerne bliver foretaget grundigt, inden det fælles tilsyn er påbegyndt, og at de dårlige aktiver bliver håndteret.

Erfaringerne fra blandt andet Japan skræmmer. Efter krisen i starten af 90'erne blev de dårlige lån ikke fjernet fra bankernes balancer. Det betød, at svage banker (såkaldte "zombie" banker) opretholdt et større udlån til svage virksomheder og i sig selv destabiliserede banksektoren, hvilket har været med til at fastholde den japanske økonomi i en lav vækst. Det forstærkes kun af, at det nuværende lave renteniveau kan medføre, at nogle banker kan udskyde tab, der måske burde realiseres.

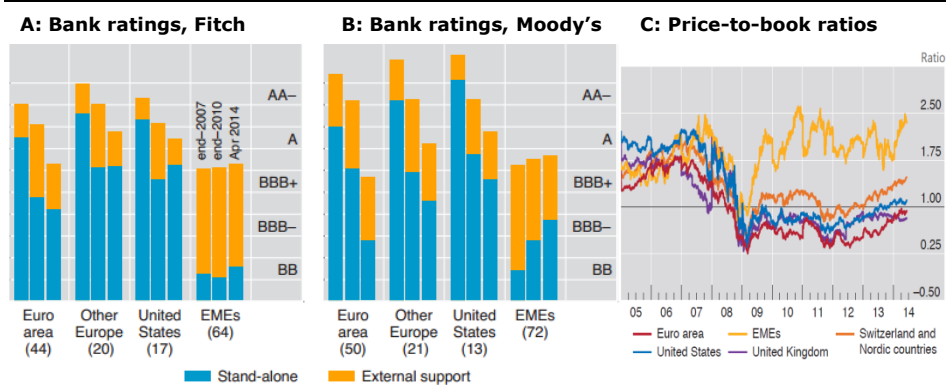
⁵ Man skal dog være varsom med at tolke på NPL, da definitioner ikke er harmoniserede på tværs af EU.

⁶ Spanien ligger i midterfeltet målt på disse tal. Noget tyder dog på, at det er en undervurdering. ECB har i en anden publikation anført, at NPL i 2013 var på ca. 14 pct.

⁷ Ved en relativ mild stresstest, baseret på en LGD på 45 pct.

Markedet er også skeptisk over for bankernes nuværende sundhedstilstand. Som det fremgår af figur 14A og 14B, er for eksempel Fitch og Moody's stand-alone rating på et niveau betydeligt under før-kriseniveauet. Kreditvurderingsbureauerne deler altså ikke ubetinget den højere optimisme i bankerne. Dertil kommer, at prisbaserede indikatorer tyder på, at kvaliteten af bankernes aktiver er overvurderede⁸, jf. figur 14C, hvor kurs-indre værdi for eurobankerne har været stigende, men stadig befinder sig under en værdi på 1.

Figur 14. Markedet er endnu skeptisk over for bankerne



Kilde: BIS 84th Annual Report, 2013/2014.

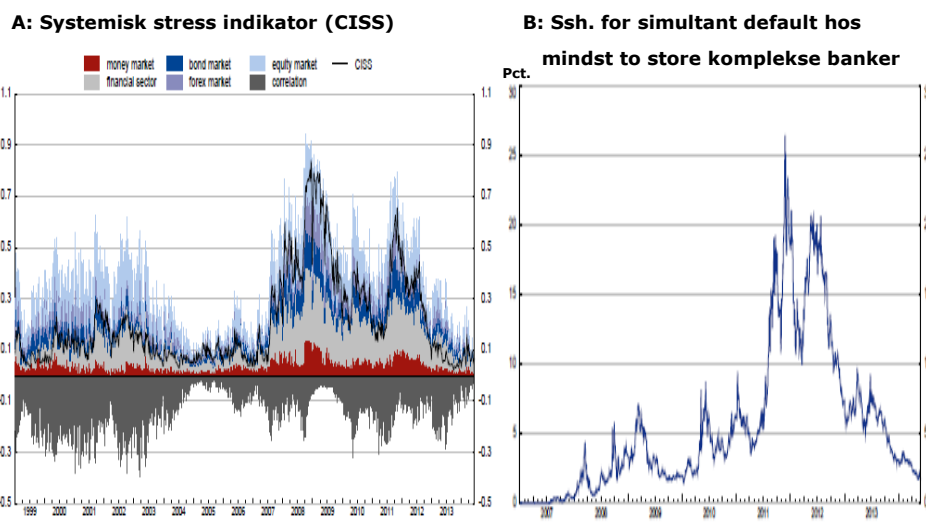
Anm.: Aktiv-vægtet gennemsnit. Antallet af banker er angivet i parentes. EMEs er emerging markets C: Baseret på 200 store banker. Aggregerede tal er beregnet som den samlede børsværdi på tværs af institutter bosiddende i en bestemt region, divideret med den tilsvarende samlede bogførte værdi af egenkapitalen. De nordiske lande dækker her over Danmark, Norge og Sverige.

De systemiske risici i EU vurderer ECB dog er på retur, jf. 15A og 15B. Både målt på en sammensat indikator for systemisk stress og på sandsynligheden for, at to store bankkoncerner i EU simultant skulle blive nødlidende inden for det næste år⁹.

⁸ Eller at indtjeningen på aktiverne er for lav.

⁹ Dog med de forbehold, der normalt er forbundet med tolkninger på eksempelvis CDS præmier.

Figur 15. De systemiske risici synes på retur i EU



Kilde: ESRB Risk Dashboard, juni 2014.

Anm.: Figur A: CISS omfatter 15 rå, hovedsageligt markedsbaserede, finansielle stressmål, opdelt i fem kategorier: Sektoren for finansielle formidlere, pengemarkeder, aktiemarkeder, obligationsmarkeder og valutamarkeder. Figur B: Angiver et estimat af sandsynligheden for en systemisk begivenhed, dvs. en samtidig misligholdelse af to eller flere store og komplekse bankkoncerner inden for en periode på et år.

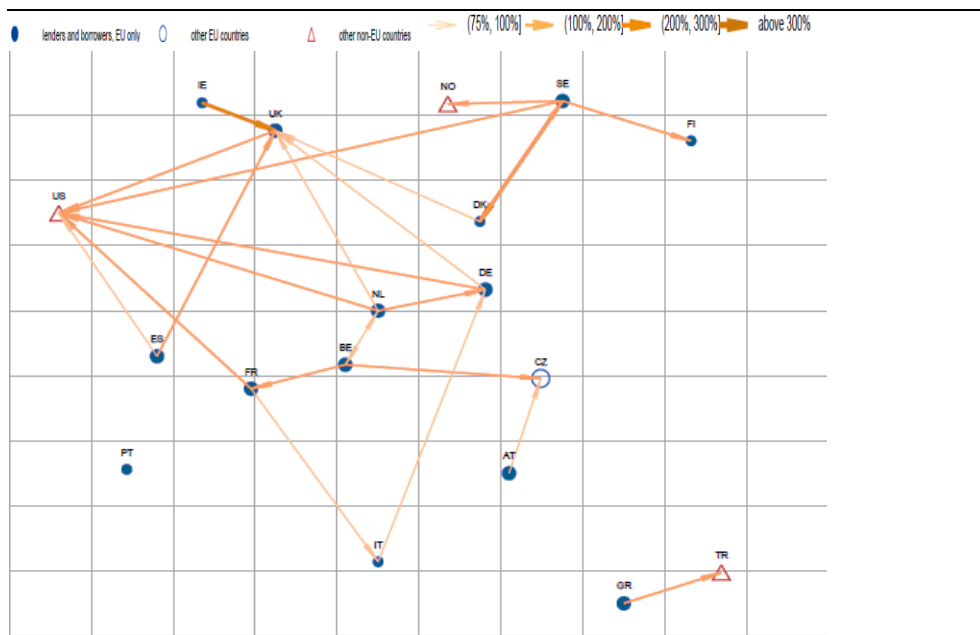
Selv om GIPS-landene er mere pressede end resten af EU, jf. næste afsnit, er Tyskland og Frankrigs bankers eksponering mod netop disse lande endnu af en tilsyneladende overkommelig størrelse, jf. figur 16. Kun de franske banker har i forhold til deres egenkapital en relativ stor eksponering mod den italienske økonomi.

Kendetegnende for GIPS-landenes banker er også, at deres udenlandske eksponering er relativ stor i forhold til deres egenkapital. Det er dog ifølge ECB's tal primært mod økonomier uden for EU. Spanske banker er dog særligt eksponeret mod Storbritannien, ligesom de italienske banker er det mod Tyskland.

Men landspecifikke stød kan således få disse lande til at nedbringe deres udenlandske forretninger med de konsekvenser, det må have nationalt eller regionalt. Som det for eksempel kunne ses i Østeuropa under den seneste finanskriser.

Figur 16 illustrerer, at for eksempel skandinaviske bankers eksponering mod ikke-eurolande, dvs. uden for bankunionen, er ganske betydelig. Også Østrigs banksektor med dens eksponering mod Østeuropa er et markant eksempel herpå.

Figur 16. Store eksponeringer på tværs af EU's banker



Kilde: ESRB Risk Dashboard, juni 2014.

Anm.: Angiver bankernes grænseoverskridende fordringer. Boblernes størrelse svarer til de samlede udenlandske fordringer i forhold til den samlede egenkapital i landets konsoliderede banksektor. Tykkelsen af pilene afhænger af forholdet mellem de bilaterale udenlandske fordringer (det vil sige de fordringer banker i land A har på banker og andre låntagere i land B) og den samlede egenkapital i banksektoren. Data for udenlandske fordringer er fra Q4 2013 og data for den samlede konsoliderede kapital er fra dec. 2012.

3.2.3 De makroøkonomiske udsigter

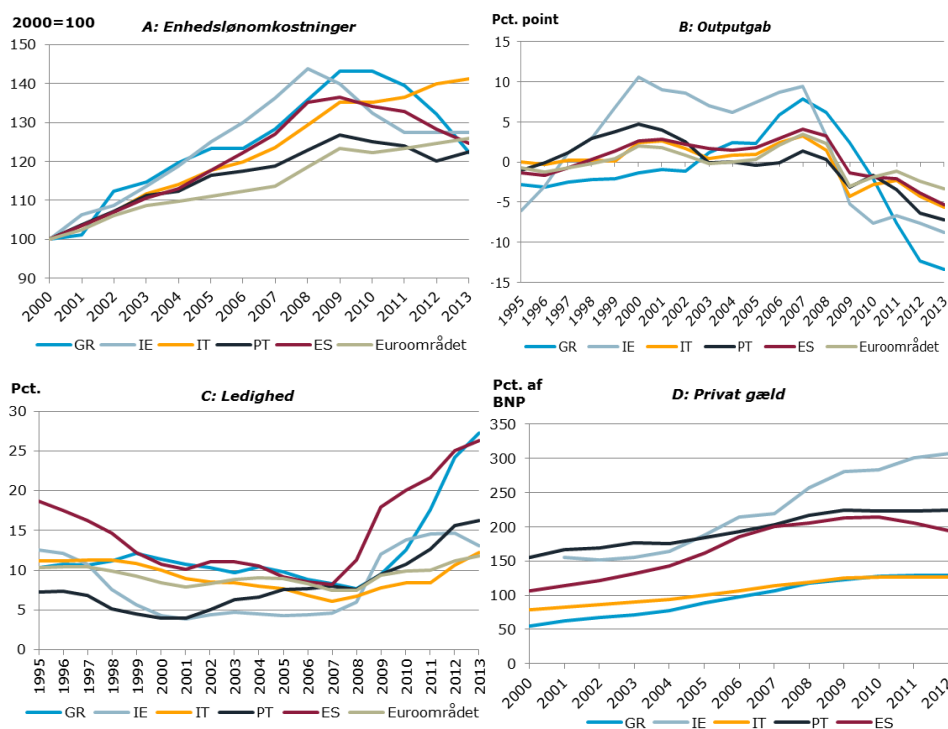
Siden ECB annoncerede sit opkøbsprogram af statsobligationer og tilbød likviditet til bankerne (LTRO), er gældskrisen tilsyneladende kommet under kontrol. Reformen af blandt andet pensionssystemer, arbejdsmarkedet og de finanspolitiske rammer har bremset den negative udvikling i flere makroøkonomiske nøgletal, og der ses tegn på en svag bedring.

GIPS-landene er dog fortsat mærket af krisen, som det fremgår af figur 17. Ledigheden har stabiliseret sig, men på et højt niveau. Outputgabene i GIPS-landene er betydeligt større end i resten af euroområdet, og udviklingen i konkurrenceevnen, her målt ved enhedslønsomkostningerne, er også uhenigtsmæssig¹⁰.

Endelig har den private gæld (se den offentlige gæld senere) været kraftigt tiltagende op til og gennem finanskrisen, blandt andet som følge af udviklingen på boligmarkedet. Italien og Grækenland ligger dog under gennemsnittet i euroområdet.

Genopretningsfasen i disse lande må derfor forventes at være længere end for resten af euroområdet.

¹⁰ GIPS-landene har desuden en højere prisvækst. Da de deler valuta med hele euroområdet, stiller det dem også relativt dårligere.

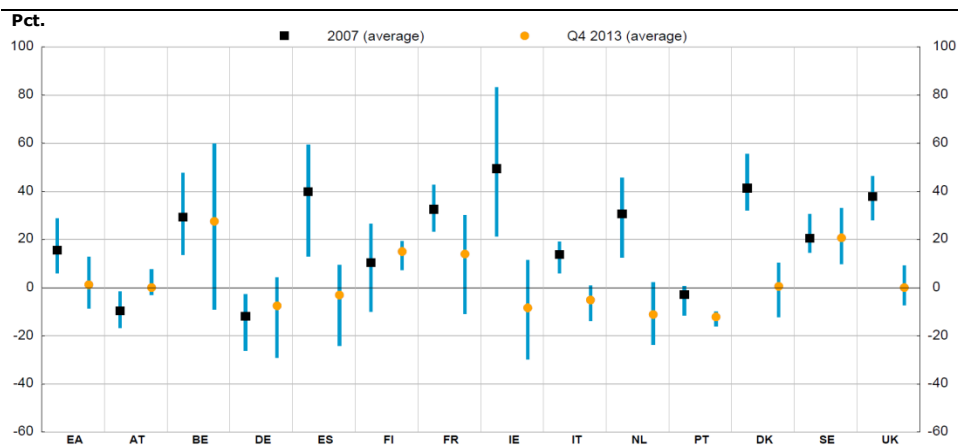
Figur 17. Realøkonomien i bedring, men stadig i en sårbar tilstand

Kilde: OECD, Economic Outlook 94.

Anm.: A: Enhedslønomkostningerne er den nominelle løn korrigeret for produktiviteten. B: Output gap er faktisk BNP udtrykt i pct. af strukturelt BNP. C: Ledigheden er opgjort i pct. af arbejdsstyrken. D: Den private gæld er bruttogælden i den private ikke-finansielle sektor. Data for privat gæld i hele euroområdet er utilgængelige.

Boligpriserne er endnu ikke stabiliseret oven på hvad, der kan betegnes som prisniveauet noget højere end, hvad fundamentale forhold kunne forklare. Denne korrektion har været med til at lægge en dæmper på forbrug og investering. Først når der ses positive tegn på boligmarkedet, må vi forvente grundlag for en tiltagende vækst. Ifølge ECB er der dog indikationer på, at især boligpriserne i GIPS-landene¹¹ ligger på et estimeret ligevægtsniveau. Det vil sige hverken over- eller undervurderet på nuværende tidspunkt, jf. figur 18.

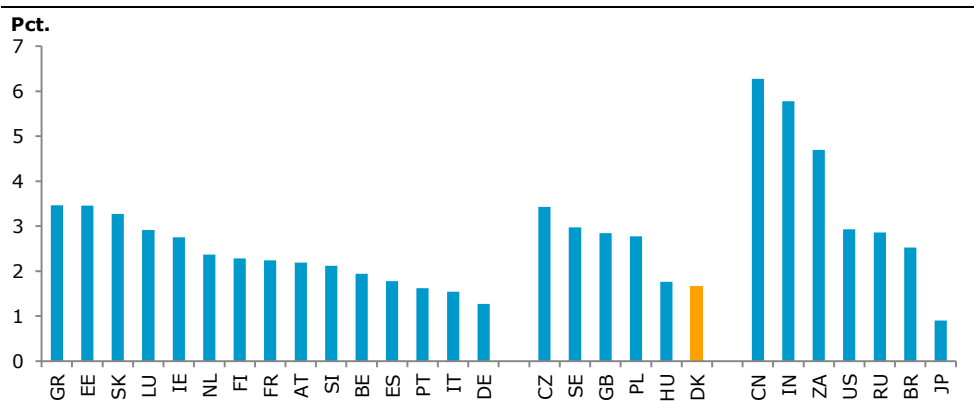
¹¹ Intet estimat for Grækenland.

Figur 18. Boligmarkedet overvurderet i 3 eurolande

Kilde: ESRB Risk Dashboard, juni 2014.

Anm.: Angiver et skøn for over-/undervurderingen af boligpriserne i udvalgte EU-lande. Estimaterne er baseret på fire forskellige værdiansættelsesmetoder: price-to-rent ratio, pris-to-income ratio og to modelbaserede metoder. For hvert land repræsenterer de to blå linjer intervallestimatet, beregnet som intervallet mellem minimum- og maksimumestimatet for hver af de to datoer opgivet i forklaringen. Data for Danmark er for 3. kvartal 2013.

Som det ses i figur 19, er vækstudsigterne frem mod 2020 positive over hele linjen, men beskedne i lande som for eksempel Spanien og Italien. Sammenlignet med resten af verden er de desuden langt fra flatterende, jf. de forventede vækstrater i lande som Kina, Indien, USA m.fl.

Figur 19. Begrænset vækspotentiale i EU

Kilde: OECD og Finansrådets beregninger.

Anm.: Forventede årlige vækstrater i BNP i perioden 2013 til 2020.

Desuden er det meget lave niveau af inflation en kilde til usikkerhed. Stiger væksten, stiger inflationen også, men i øjeblikket er risikoen for deflation med til at gøre, at forbrugerne udskyder forbrug og investeringer, stifter mindre gæld hertil mm.

Det kan ikke udelukkes, at negative resultater fra ECB's gennemgang af sundhedstilstanden i bankerne afslører større dårligdomme end forventet, og dermed skaber et negativt stød til banksektoren og dermed realøkonono-

mien. Et stød kunne for eksempel indebære brandudsalg af aktiver og mindre udlån til virksomheder.

Det kan medføre, at der i højere grad bliver fokus på match af aktiver og passiver inden for et land, det vil sige mindre integration. Det betyder alt andet lige, at lande med mangel på opsparing dermed også bliver ramt af mangel på finansiering til investeringer.

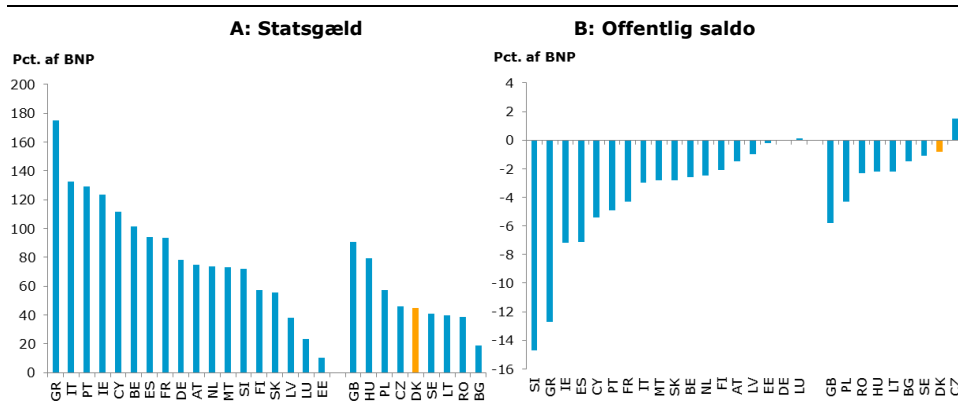
I forvejen har de europæiske banker generelt nedbragt balancerne op mod sundhedsgennemgangen for på den måde at stå stærkere. Konsekvenserne har blandt andet været et lavere udlån til ikke-finansielle virksomheder, der kan have modvirket vækst i enkelte lande.

Omvendt kan det også forekomme, at resultaterne fra ECB's gennemgang bliver bedre end forventet, hvormed tilliden til bankerne styrkes og får positive afsmittende effekter på realøkonomien.

Statsfinansernes holdbarhed er blandt andet en funktion af både bankernes situation og økonomiens tilstand. Siden 2008 har der været kraftige finanspolitiske opstramninger i GIPS-landene. For eksempel er den græske strukturelle primære offentlige saldo forbedret med næsten 16 pct. mellem 2008 og 2013.

Selv om der er sket reformer, er gælden stadig høj, og de offentlige finanser stadigvæk i underskud, se figur 20A og 20B. Også i et vigtigt euroland som for eksempel Frankrig. Det skyldes blandt andet, at de finanspolitiske stramninger er blevet modgået af forværrede konjunkturer. Alt andet lige betyder den høje offentlige gæld, at den økonomiske fremgang bliver holdt tilbage.

Figur 20. Høj offentlig gæld og underskud



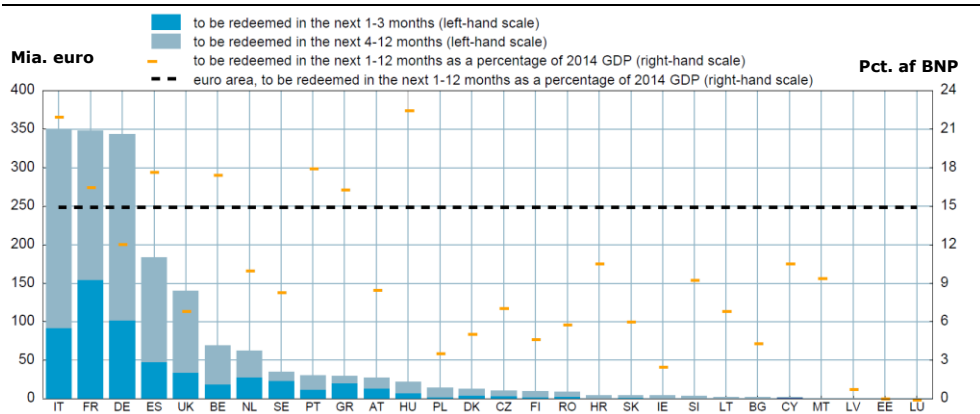
Kilde: ECB.

Anm.: Statsgæld i pct. af BNP og offentlig saldo i pct. af BNP, 2013.

Derudover står en række lande over for forholdsvis store indfrielse af deres statsobligationer i det næste år, se figur 21. I procent af BNP ligger blandt andet Italien, Frankrig, Spanien, Belgien, Portugal, Grækenland og Ungarn

relativt højt. Hvis et land i forvejen er begrænset på likviditeten, kan en høj volume af indfrielse føre både likviditets- og solvensrisici med sig, som kan få konsekvenser for de renter, der betales, og dermed hele holdbarheden bag den offentlige gældstagning.

Figur 21. Større indfrielse i statsgæld inden for det næste år

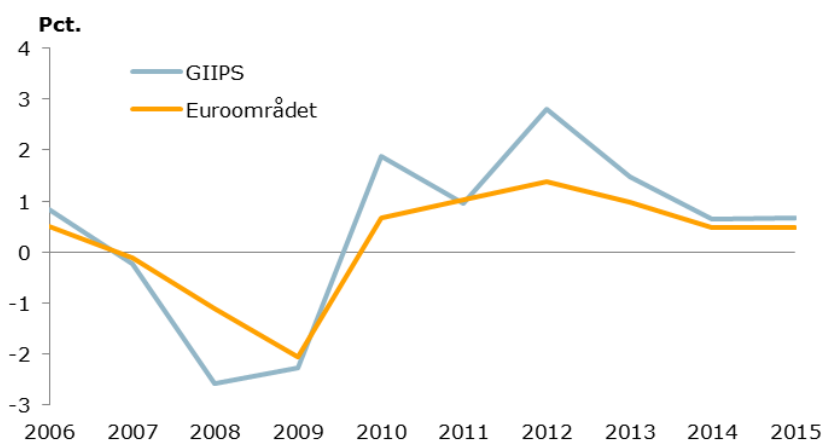


Kilde: ESRB Risk Dashboard.

Anm.: Angiver statsgældsindfrielse som planlagt ultimo april 2014 i mia. euro samt i pct. af BNP. Indfrielsestidspunktet henviser kun til omsættelige værdipapirer (lån er undtaget), herunder gæld udstedt i en anden valuta end den indenlandske.

Som det ses af figur 22 er der de kommende år planlagt yderligere stramninger i finanspolitikken i hele euroområdet, som umiddelbart vil forbedre de offentlige finanser. Stramningerne er dog mindre end de stramninger, der blev foretaget mellem 2010 og 2013. Det er især i Grækenland, at OECD forventer, at stramningerne stabiliseres. Dog på et relativt højt niveau med et forventet strukturelt overskud på den offentlige saldo på 3,5 pct. og 3,6 pct. i henholdsvis 2014 og 2015.

Figur 22. De offentlige finanser forbedres lidt i de kommende år



Kilde: OECD, Economic Outlook 94.

Anm.: Figuren viser ændringen i den strukturelle primære offentlige saldo i pct. af strukturel BNP i de enkelte år. Ændringen i den strukturelle primære offentlige saldo bruges ofte som indikator for størrelsen af den diskretionære ændring af finanspolitikken. GIIPS landene er Grækenland, Irland, Italien, Portugal og Spanien. En positiv værdi svarer således til en stramning i finanspolitikken.

Den fremtidige sundhedstilstand afhænger af, om EU er i stand til at modstå det aktuelle pres fra en række store lande som Frankrig og Italien, der ønsker tilladelse til midlertidige overskridelser af de fastlagte grænser og dermed at slække på budgetdisciplinen. Det er også kendetegnende, at mens der er sket ganske markante reformer i Grækenland, Portugal og til dels Spanien, så er Italien og Frankrig mere modstræbende.

Bankunionen i sig selv kan dog også styrke deltagerlandene. Ud over som nævnt at opdæmme forbindelsen mellem statens og bankernes finanser, vil staten i højere grad kunne finansiere deres budgetter via udlandet. I modsat fald ville det job falde tilbage på de indenlandske banker, som dermed ville medføre fortrængning af finansiering til andet forbrug og investering i den private sektor.

3.2.4 AQR og stresstestresultater

Det er vigtigt for dansk deltagelse i en bankunion, at de deltagende banker starter på lige fod. ECB, EBA, ESRB, nationale tilsyn m.fl. testede hen over sommeren bankerne med henblik på at identificere de banker, der har et behov for at få tilført ny kapital, inden det fælles tilsyn starter i november.

ECB's comprehensive assessment består dels af et Assets Quality Review (AQR), hvor det med baggrund i detaljerede værdiansættelsesregler i en manual udarbejdet af ECB vurderes, hvorvidt der er foretaget tilstrækkelige nedskrivninger og negative værdireguleringer af bankernes balancer pr. 31. december 2013, dels af efterfølgende stresstests, hvor det vurderes, om bankerne har tilstrækkelig kapital til at kunne modstå forskellige stressscenarier (baseline - og adverse scenario). AQR og stresstestene skal ses i sammenhæng. Stresstestene tager således udgangspunkt i de AQR-justerede balancer og kapitalforhold.

Offentliggørelsen af resultaterne ventes i den sidste weekend af oktober. Det forventes, at de enkelte banker vil få besked om deres respektive resultater ca. 48 timer før ECB's offentliggørelse.

Banker, som dømmes til at være underkapitaliseret, vil inden for 2 uger fra ECB's offentliggørelse skulle indsende kapitaliseringsplaner, som vil blive vurderet af ECB og de nationale tilsynsmyndigheder, som ligeledes vil overvåge den efterfølgende implementering af planerne. I eventuelle kapitaliseringsplaner vil der kunne tages hensyn til visse kapitalbevægelser i 2014.

Bankerne vil få forskellige frister for, hvornår rekapitaliseringen skal være gennemført afhængigt af, om underkapitaliseringen forekommer allerede ved opgørelse af den AQR-justerede kapital, "the baseline stress scenario" eller ved "the adverse stress scenario". Ved de to førstnævnte gives en frist på 6 måneder, mens underkapitalisering ved "the adverse stress scenario" forventes dækket inden for 9 måneder.

I de værste tilfælde skal ECB videregive deres konklusion til de ansvarlige tilsynsmyndigheder. Ansvar for, at der bliver fulgt op på kapitaldækningen, ligger hos de nationale tilsyn.

Da den fælles afviklingsfond indføres over en årrække (jf. kapitel 6), vil det i starten være de nationale afdelinger af afviklingsfonden, der skal dække eventuelle tab. Med andre ord, jo tidligere efter bankunionens begyndelse eventuelle tab på nødlidende banker indtræffer, jo mere betales regningen nationalt.

Erfaringerne fra stresstests tidligere i finanskrisen i både EU og USA, hvor banker som for eksempel Dexia, Laiki, Bankia, flere irske banker, Citibank og Bank of America opnåede gode men misvisende resultater gør, at vi forventer, at testen bliver grundig.

Det er da også Nationalbankens vurdering, at gennemgangen af bankernes initiale sundhed ser både ambitiøs og lovende ud¹².

Den modsatte holdning har et par markedsdeltagere. Østrigske Erste Group Bank AG's øverste chef har været blandt de skarpeste kritikere i offentligheden, men også Bank of America Merrill Lynch (BofAML) har stemt i. Kritikken går overvejende på, at ESRB's stressscenarier for særligt GIPS-landene er et kompromis efter politisk pres, og dermed for bløde i en sammenligning med tilsvarende tests af de amerikanske, engelske og schweiziske banksystemer.

Især sætter BofAML spørgsmålstegn ved, om nøgletallene er stressede nok, herunder boligprisernes betydning for indtjening og tab i bankerne. Som et eksempel nævnes for eksempel husprisfald i grundscenariet, som ECB har sat til ca. 5 pct. for Spanien, Italien, Grækenland og Portugal, mens Bank of England har 35 pct. for det engelske system i deres egen test. Generelt ligger GIPS-landene med de laveste boligprisfald i EU i stresstestens forudsætninger.

ECB forklarer forskelle i de landespecifikke stressscenarier med, at de

"reflekterer både forskellige strukturelle svar på fælles stød og, i nogen udstrækning, virkningen af landespecifikke stød"¹³.

Akademikere som Acharya og Steffen (2014) har også noteret sig, at stresstestene ikke i tilstrækkeligt højt omfang adresserer eventuelle problemer med likviditet, herunder bankernes beholdning af statsobligationer (se også næste afsnit). Stresstesten inkluderer (modsat EBA's tests i 2011-2012) potentielle tab på statsobligationer, men ifølge Acharya og Steffen betyder det ikke nødvendigvis det store for testens endelige resultat.

¹² Jf. Nationalbanken (2014).

¹³ Egen oversættelse, Draghi (2014).

Problematikken omkring, hvor stort et eventuelt rekapitaliseringsbehov (samt en testcase af, hvordan nødlidende banker håndteres fremover, se også kapitel 6) der kan blive nødvendigt, blev illustreret i starten af august måned, hvor portugisiske Banco Espirito Santo blev opsplittet, se boks 1.

Boks 1. Banco Espirito Santo

I august måned blev Banco Espirito Santo opsplittet i en grøn og en rød bank, efter de den 30. juli havde rapporteret tab på 3,6 mia. euro. Aktionærernes kapital blev inddraget. Credit Agricole mistede blandt andet aktier til en værdi af ca. 700 mio. euro.

Efterstillet kapitalindskud (supplerende kapital, junior debt mm.) blev desuden bailed-in, mens seniorgælden blev overført til den grønne bank. Indlån (også over indskydergarantiordningens grænse) er tilsyneladende ligeledes gået fri af bail-in.

Den grønne bank kaldes Novo Banco og modtog et kapitalindskud på 4,9 mia. euro fra den portugisiske afviklingsfond. Fonden er dannet i 2012 og bestående af indskud fra og skatter på bankerne.

Da dette ikke er nok til at kapitalisere Novo Banco, har banken oveni modtaget et midlertidigt lån på 4,4 mia. euro fra myndighederne. Beløbet kommer fra et IMF-EU-låneprogram (der resterede 6,4 mia. euro ud af et oprindeligt beløb på 78 mia. euro) og påvirker i første omgang ikke statsfinanserne direkte. Det portugisiske rentespænd faldt da også umiddelbart efter centralbankens annoncering af redningspakken.

Men det vil formentligt reducere den buffer, som myndighederne i forvejen havde sat til side til bankproblemer på i alt 2 mia. euro. Dermed kan statsfinanserne potentielt blive berørt, hvis nye banker skulle komme i problemer.

Grundlæggende har sagen også sat spørgsmålstegn ved den nationale overvågning af bankerne. ECB's sundhedsgennemgang, jf. ovenfor, må forventes at kaste mere lys over dette. Det er muligvis netop det, der er sket i dette tilfælde.

Det er myndighedernes intention, at Novo Banco skal sælges videre til private investorer. Den røde bank vil blive afviklet. Banco Espirito Santo var et eksempel på en kompliceret koncern på tværs af landegrænser, hvorfor det også bliver en form for test af myndighedernes håndtering.

Ifølge EU-Kommissionen er det desuden intentionen, at salgsprovenuet fra Novo Banco skal bruges til at tilbagebetale de 4,4 mia. euro til staten. Den portugisiske centralbank har dog i stedet meldt ud, at lånet fra staten skal udskiftes med lån fra bankerne.

3.2.5 Banker holder endnu mange statsobligationer

En ambition med bankunionen er at bryde samspillet mellem stater og banker. De europæiske banker holder imidlertid stadig mange statsobligationer og er derfor eksponeret over for statsgældsproblemer, der måtte genopstå.

Kausaliteten går også den anden vej. Kommer banker i problemer, har man gennem den seneste finanskriser blandt andet oplevet, at de europæiske stater træder til.

Grunden til, at bankerne holder mange statsobligationer, skyldes blandt andet, at CRD IV/CRR har bevaret bankernes incitament til at købe statsobligationer givet de lave risikovægte og deres status som meget likvide aktiver, der vægter tungt i de nye likviditetsmål.

EU-bankernes primære kreditrisiko eksponering i bankbogen er mod almindelige virksomheder og husholdninger, se tabel 3. Målt på eksponeringsværdien (ved misligholdelse, kaldet EAD) er eksponeringen mod stater (og centralbanker) 19 pct. Dog kun 2 pct. målt ved risikovægtede aktiver (RVA).

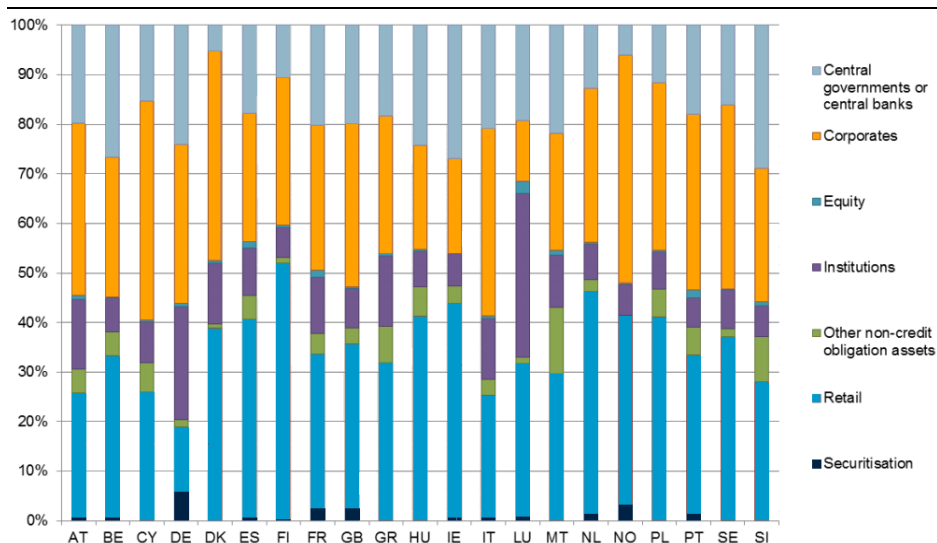
Tabel 3. EU-bankers eksponering, opdelt på sektorer

Sektor	EAD, pct. andel	RVA, pct. andel
Regeringer/centralbanker	19	2
Erhvervsvirksomheder	32	55
Egenkapital	1	4
Institutioner	12	6
Andre ikke-gældsforpligtende aktiver	3	6
Husholdninger	31	25
Sekuritisering	2	2

Kilde: EBA - EU-wide Transparency Exercise 2013.

Anm.: Banksektorens risikoeksponering opdelt på portefølje, juni 2013. Hhv. Exposure at default (EAD) og risikovægtede aktiver (RVA) andele.

Også her ses dog en vis spredning mellem landene. Bankerne i Danmark og Holland har blandt andet en meget lav eksponering over for stater, mens bankerne i lande som Belgien, Irland og Slovenien er relativt højt eksponeret, se figur 23.

Figur 23. EU-bankers eksponering, opdelt på sektorer og lande

Kilde: EBA - EU-wide Transparency Exercise 2013.

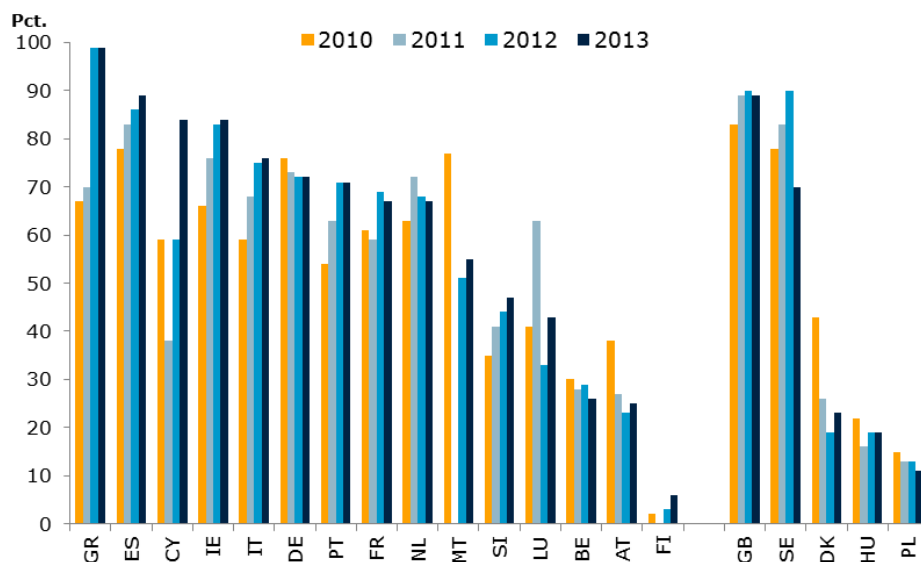
Anm.: Eksponering målt på Exposure at default (EAD).

Hvis man alene betragter hvilke banker, der er eksponeret mod hvilke landes statsobligationer, bemærkes det for det første, at GIPS-landenes banker generelt er højt eksponeret mod hjemlandets finanser, se figur 24. Eksponeringen har desuden været støt stigende gennem finanskrisen, formentlig tilskyndet af ECB og dens LTRO-ordning, hvor den megen likviditet blev anvendt på at købe hjemlige statsobligationer.

Selv om denne carry trade umiddelbart holdt hånden under bankernes indtjening, må positive og negative stød til statens finanser i en række lande derfor forventes at påvirke bankerne i de involverede landes banker ganske betydeligt. Jf. kapitel 4 kan det dog også have været med til at øge fragmenteringen i EU's banksektor.

Dertil kommer problemstillingen om, at forskellige landes finanstilsyn tildeler forskellige risikovægte til de hjemlige statsobligationer under standardiseret approach. Ifølge BIS (2014) er det en væsentlig forklaring på den forholdsvis store variation i risikovægte på tværs af banker, og de anfører, at især lande som Portugal, Spanien og Irland praktiserer en sådan home bias med lave risikovægte.

Figur 24. Visse banker har stigende eksponering mod hjemlandets udstedelse af statsgæld



Kilde: EBA - EU-wide Transparency Exercise 2013.

Anm.: Andele i pct. af statens gæld (netto direkte positioner) holdt af hjemlige banker. Netto direkte positioner ifølge EBA's definition.

3.3 De 10 ikke-eurolandes stillingtagen

P.t. har kun Storbritannien og Sverige definitivt meldt ud, at de ikke ønsker deltagelse i bankunionen.

De resterende ikke-eurolande har primo oktober 2014 endnu ikke taget endelig stilling. I takt med at flere af dem bliver medlemmer af euroen, bliver de dog automatisk omfattet af bankunionen.

De østeuropæiske lande er kendetegnet ved en høj tilstedeværelse af vest-europæiske banker, som det fremgik ovenfor. Det vil så være op til den valgte selskabskonstruktion, om de allerede er med i bankunionen.

For langt de fleste østeuropæiske lande vil det dog gælde, at de tilstedeværende banker er omfattet af bankunionen. Desuden har mange af landene i forvejen knyttet deres valuta til euroen, hvilket kan være et argument for at gå med, selv om de mister tilsynet med de udenlandske datterselskaber.

Finansrådet har kontaktet en række østeuropæiske bankforeninger. Deres tilbagemeldinger går på, at den rumænske og den bulgarske centralbank har meldt ud, at de er positive, den kroatiske centralbank vil afvente og den tjekkiske centralbank er imod. Meldingerne fra Polen går på, at de er betænkelige ved at miste indflydelse på tilsynet. Fælles for alle er dog, at der ikke har været foreløbige regeringsudmeldinger.

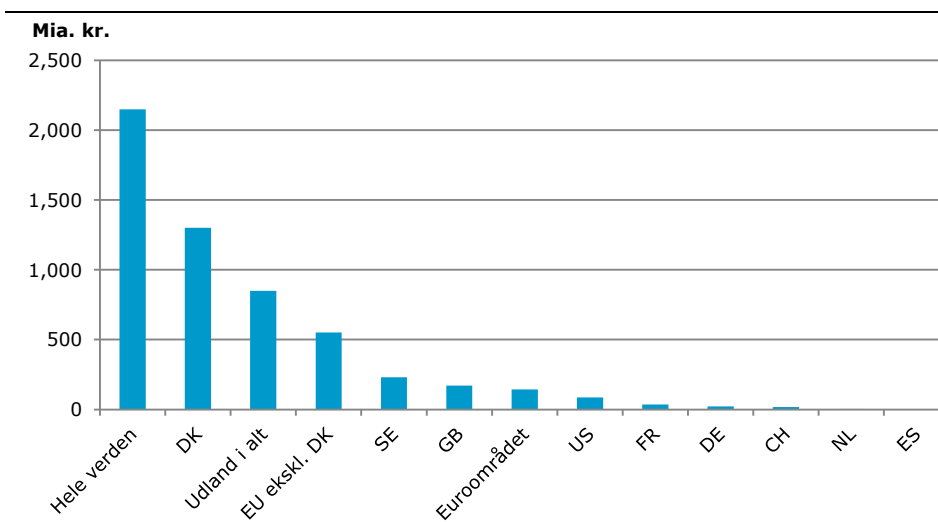
Tabel 4. Regeringers stillingtagen til deltagelse i bankunion

Nation	Udmelding
BG	Ikke taget stilling
CZ	Ikke taget stilling
DK	Ikke taget stilling
GB	Ude indtil videre
HR	Ikke taget stilling
HU	Ikke taget stilling
LT	Ikke taget stilling
PL	Ikke taget stilling
RO	Ikke taget stilling
SE	Ude indtil videre

Anm.: Primo oktober 2014.

3.4 Det nordiske bankmarked med en bankunion

Danske bankers forretninger er p.t. primært rettet mod Danmark, hvis det måles på udlån, se figur 25. Men også udlån (eller andre fordringer) til Sverige og Storbritannien fylder relativt meget (jf. også figur 16), og hver især mere end til hele euroområdet. Det vil sige til lande som forventeligt står uden for bankunionen. Målt på dansk samhandel med udlandet fylder euroområdet, særligt Tyskland, dog relativt mere. Bankernes kunder er altså i højere grad orienteret mod bankunionens geografiske område.

Figur 25. Danske banker er primært orienteret mod ikke-bankunion lande

Kilde: Udlån fra danske pengeinstitutter i alt efter modpartsland, maj 2014.

Anm.: Nationalbanken.

De større danske bankkoncerner betragtes ofte som nordiske banker, blandt andet som konsekvens af en række fusioner på tværs af Norden og udnyttelse af stordriftsfordele. Bankerne i Norden har en række fællestræk, såsom it-prioriteringer, kultur, historie, sprog, regeringer med fokus på økonomisk holdbarhed, nogenlunde homogen implementering af EU-direktiver mm.

Jf. oven for er Sverige ikke indstillet på at deltage i bankunionen. Norge er udelukket på forhånd, mens Finland automatisk er med.

3.5 Opsamling

<i>Inden for bankunionen</i>	<i>Uden for bankunionen</i>
<i>Makroøkonomi</i>	
<p>På trods af økonomiske reformer i de senere år vurderes der endnu at være forholdsvis store ubalancer på tværs af eurolandene. Herunder boligpriser, afhængighed af ECB som kilde til likviditet, samt bankers robusthed kombineret med dårlig indtjening og svage vækst-udsigter.</p> <p>Flere banker har en høj andel af statsobligationer fra egne lande, og flere lande har en høj offentlig gæld og strukturelle underskud. Der forestår desuden større gældsindfrielse på kortere sigt.</p>	<p>Danske banker er påvirket af europæisk økonomi, men i mindre grad end inden for en bankunion.</p> <p>Relative sunde danske offentlige finanser og en robust banksektor.</p> <p>Danske banker en del af det nordiske bankmarked.</p>

4 Finansiell integration og bankunionen

For en velfungerende bankunion er en vigtig forudsætning, at markederne inden for euroområdet/EU ikke er for fragmenterede. Eksempelvis skal ændringer i pengepolitikken gerne slå nogenlunde ens igennem på tværs. Finansiell stabilitet nødvendiggør også et mere integreret EU, hvis det er EU-institutioner, der skal sikre dette.

Konstruktionen bag bankunionen kan i sig selv være et led i den retning¹⁴.

Hvis ikke alle EU-lande vælger at deltage i bankunionen, risikerer man dog større fragmentering i EU og et svagere indre marked for finansielle tjenesteydelser.

Finansiell integration er vigtig i sig selv, da det blandt andet sikrer en mere effektiv allokering af kapital og dermed højere produktivitet og vækst.

Bankunionen kan dog ikke stå alene, hvis EU fuldt ud finansielt skal integreres. Strukturelle reformer af arbejdsmarked, pensions- og skattesystemer mm. må fortsætte, specielt i de mindre konkurrencedygtige GIPS-lande, ligesom ECB må neddroge sin rolle, og i stedet lade bankerne selv få interbankmarkedet til at fungere.

Afsnit 4.1 gør status på den finansielle integration, mens afsnit 4.2 diskuterer de tænkelige konsekvenser af samme.

4.1 Status på integration

Selv om det finansielle marked i EU er mere integreret end mange af de andre delmarkeder, særligt siden introduktionen af euroen, har blandt andet finanskrisen demonstreret, at markedet grundlæggende er fragmentet, når det bliver sat på prøve.

Mens interbankmarkedet i EU er relativt højt integreret ifølge ECB's finansielle integrations indikatorer (selv om finanskrisen var et tilbageslag), er detailmarkederne i højere grad nationale.

I et integreret marked må man forvente en vis konvergens i indtjeningsstrukturene, for eksempel mindre variation i rentemarginaler og gebyrer¹⁵. Alt andet lige vil priserne tilnærme sig hinanden, selvfølgelig afspejlende strukturelle forskelle (det danske realkreditmarked som et eksempel), forskelle i kreditrisici mm. Det må for eksempel anses som et sundt tegn, hvis højere spredning i renterne skyldes, at risikopræmier fastsættes mere korrekt end i perioden op til finanskrisen, hvor risici var prissat for lavt.

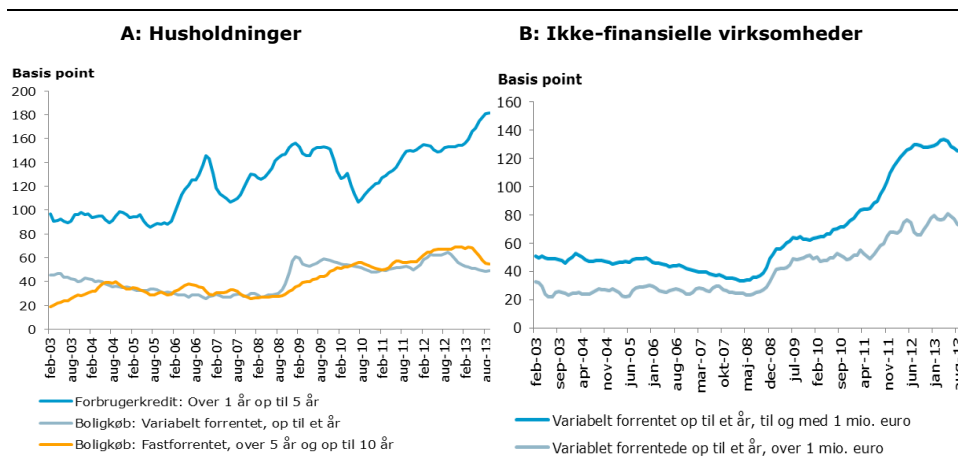
Som det ses i figur 26B var spredningen i udlånsrenten (her helt korte lån) måske nok faldende frem mod 2008 for de ikke-finansielle virksomheder.

¹⁴ Modsat vil for eksempel en finansiell transaktionsskat eller strukturelle reformer gøre markederne mere fragmenterede.

¹⁵ Se for eksempel Claessens, Demirguc-Kunt og Huizinga (2000).

Siden da er der dog skabt større forskelle i eurolandenes udlånsrenter. Den samme udvikling, men mindre markant, ses for husholdningernes boligrenter, jf. figur 26A. Forbrugerkreditrentens spredning i euroområdet er blot blevet gradvist større over de seneste ca. 10 år.

Figur 26. Målt på rentespænd et mere finansielt fragmenteret euroområde



Kilde: ECB.

Anm.: Standard afvigelse i MFI renter på tværs af euroområdet.

Mario Draghi kaldte i 2012 den lavere spredning i marginalerne frem mod 2008 "et tegn på systematisk underprisfastsættelse af systemisk risiko"¹⁶, hvorfor man kan sætte spørgsmålstegn ved, om integrationen overhovedet var på rette spor før, finanskrisen satte ind, hvis renterne lægges til grund.

Finansiell integration er dog ikke alene priskonvergens. Øget tilstedeværelse af banker på tværs af grænser og lavere bankbeholdninger af hjemlige statsobligationer, og i det hele taget en mere international diversifikation i porteføljen, er også tegn på højere integration. Disse indikatorer bevægede sig i retning mod mere integration, særligt i perioden 2000-2007, men har dog ligeledes bevæget sig i den anden retning siden finanskrisens start.

Baggrunden for den højere fragmentation i de senere år kan skyldes flere faktorer. De mest oplagte er forskelle i makroøkonomiske risici og kreditrisici, samt fundingomkostninger (herunder som følge af høj korrelation med det, som staten betaler for at låne). Opsplitningen af for eksempel Dexia kan også være en forklaring.

Den manglende koordinering i finanspolitikken i EU har givetvis også spillet en rolle, ligesom det kan være en forklaring, at nogle lande i den monetære union mere eller mindre permanent er kreditorlande, mens andre er debitorlande.

¹⁶ Egen oversættelse, Draghi (2012).

De Larosière-rapporten fra 2009 pegede desuden på en række regulatoriske årsager til den manglende integration i EU¹⁷. Eksempler var landeforskelle i tilsynspraksis samt definitioner af for eksempel et kreditinstitut, kapital og misligholdte lån. Derudover angav man forskelle i indskydergarantiordninger, regnskabsregler, beregning af risikovægte, sikkerhedsstillelse i centralbanker mm. Endelig var der større forskel på den måde, som medlemslande valgte at implementere direktiverne på.

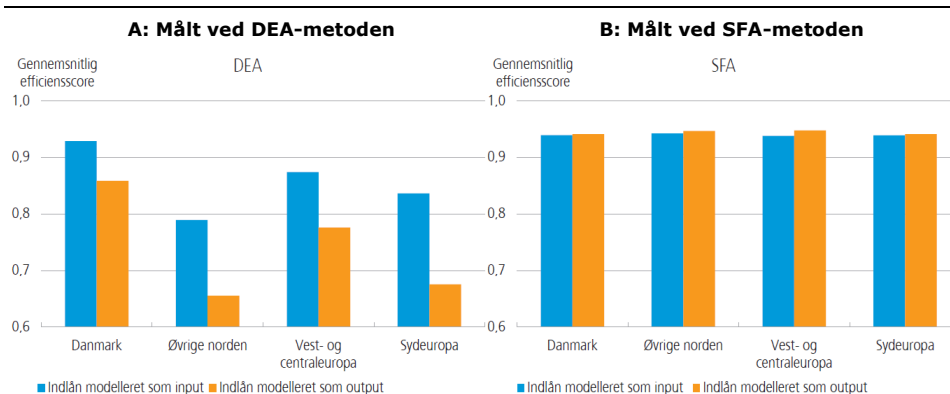
4.2 Konsekvenser af bedre integration

4.2.1 Skarpere priser mm.

Fordelene ved en bedre integration bør entydigt være en fordel for bankerne og dens kunder. Mere konkurrence gør bankerne mere effektive og giver skarpere priser (herunder færre prisudsving) og mere innovation, og dermed højere vækst i realøkonomien.

En analyse fra Nationalbanken peger på, at de danske banker er blandt de mest produktive i EU målt ved den såkaldte DEA-metode (jf. anmærkning til figur 27), og må derfor forvente at høste fordele af et større og mere vel-fungerende marked.

Figur 27. Danske banker relativt produktive

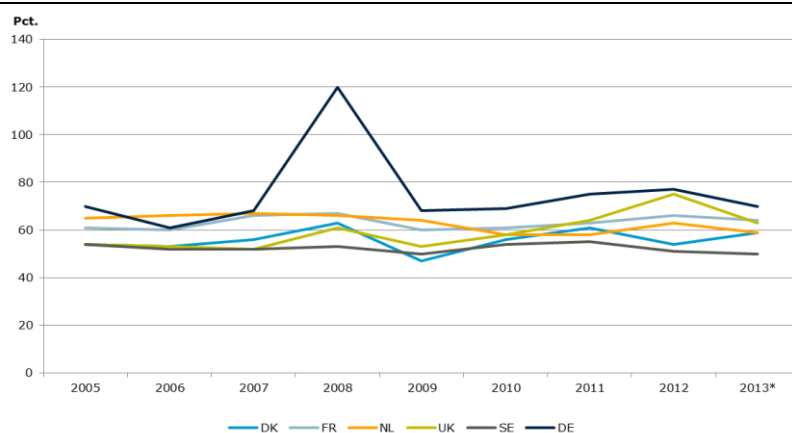


Kilde: Nationalbanken (2013c).

Anm.: DEA og SFA er to metoder til at vurdere hvor effektivt output produceres i forhold til input. For en nærmere forklaring se Nationalbanken (2013c). Øvrige Norden omfatter Finland, Norge og Sverige. Vest- og Centraleuropa omfatter Belgien, Frankrig, Holland, Irland, Luxembourg, Storbritannien, Schweiz, Tyskland og Østrig. Sydeuropa omfatter Grækenland, Italien, Portugal og Spanien. Koncernbasis.

Den højere produktivitet afspejles også delvis i omkostningsrationen, der ligger lavt i Danmark sammenlignet med andre lande, vi normalt sammenligner os med, jf. figur 28.

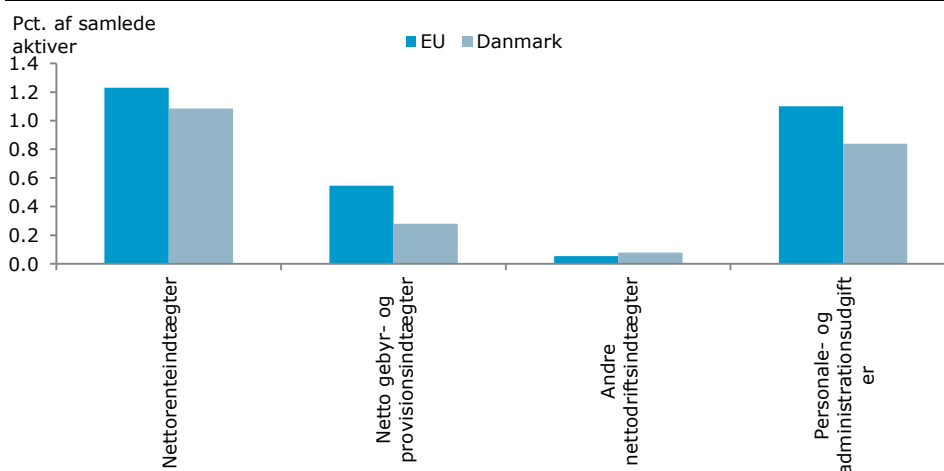
¹⁷ The de Larosière Group 2009

Figur 28. Bankernes omkostningsratio i udvalgte lande

Kilde: Nationalbanken (2013a).

Anm.: Omkostningsratioen er defineret som årets omkostninger i procent af indtægter. Beregningerne bygger på aggregerede data for de kreditinstitutkoncerner, som deltog i EBA's kapitaltest i 2012.

Deltagelse i en bankunion må antages at få priserne til at konvergere endnu mere. Som det fremgår af figur 29, tjente bankerne i hele EU mere på deres aktiver i 2012 end danske banker, men har også højere omkostninger. Bli-ver nedskrivningerne normaliseret, bør en øget priskonkurrence og en level playing field give danske banker et godt udgangspunkt efter et par år, hvor omkostningssiden har været i stærk fokus.

Figur 29. Forskelle i indtjeningsstruktur

Kilde: Indtægter samt udgifter i pct. af samlede aktiver, 2012.

Anm.: ECB og Finansrådets beregninger.

4.2.2 Lavere omkostninger, særligt på funding?

I et fragmenteret EU er der forskelle i tilsynspraksis, regler mm., som er forbundet med omkostninger. En rapport fra Oliver Wyman (2014) har peget på, at usammenhængende regulering koster banksektoren anslået 15 mia. dollars årligt på globalt plan.

På passivside er det muligt, at mere integration via en bankunion vil føre lavere fundingomkostninger med sig. Det er dog usikkert.

IMF's finansielle stabilitets rapport (2014) dokumenterer i et event study, at fundingomkostninger for euroområdet banker faldt med ca. 15 bp. (målt på CDS-spreads), da for eksempel bail-in kravet blev annonceret den 1. august 2013. Der var også en lille, men positiv og signifikant, effekt på bankernes aktiekurser. Det på trods af, at et bail-in krav i sig selv ville øge fundingomkostningen, da potentielle tab for kreditorer må forventes at blive større.

På den anden side har kreditorerne også større incitament til at monitorere udstederne og dermed mindske moralsk hazard, hvilket kan trække i den anden retning. Da Danmark i princippet allerede praktiserer bail-in, er det dog tvivlsomt, om danske bankers fundingomkostninger vil stige tilsvarende.

IMF fandt til gengæld ikke nogen signifikante effekter på hverken CDS-spreadet eller aktiekurserne ved annonceringen af den nye afviklingsmekanisme, SRM.

Ved at bryde samspillet mellem stat og banker er det et argument, at bankerne kan få lavere fundingomkostninger, da de ikke er afhængige af statens kreditrating. Det vil dog i højere grad få betydning for GIPS-landenes banker end banker i for eksempel Nordeuropa, hvor de offentlige finanser er stærkere.

Hvis ECB anses for at være en mere troværdig tilsynsførende end det danske tilsyn, kan det muligvis indebære lavere fundingomkostninger for danske banker. På den anden side kan det også tænkes, at det danske tilsyn vil regulere hårdere end ECB på grund af pres fra markedet. Hvis det anerkendes af kreditvurderingsbureauer og investorer, kan det trække fundingomkostningerne ned.

Om kreditorer og aktionærer vil acceptere et lavere afkast afhænger også af, om banker ses som mere sikre inden for en bankunion end udenfor. Vil ECB for eksempel i højere grad afvikle en bank sammenlignet med en bank med de samme vilkår uden for bankunionen?

Udmeldinger fra diverse kreditvurderingsbureauer er ikke entydige om, hvorvidt bankunionsdeltagelse samlet set er et plus eller minus. Hvis der er en tendens, er den nok mod lavere ratings på grund af eventuelt mistet national offentlig støtte. Det skal dog understreges, at ingen forholder sig til, om rating kan få et løft for eksempel qua et forventet stærkere tilsyn i forhold til en række sydeuropæiske økonomier.

S&P (2014) skriver i RatingDirect i marts i år, at

“With the EU’s proposed recovery and resolution legislation nearing finalization, we plan to review our rating on European banks that benefit from uplift.....We currently consider that subsequent medium-term rating actions would likely affirm or lower ratings by one or two notches depending on a bank’s ability to adapt to the reforms”.

Fitch (2014) havde i samme måned stort set alle EU-lande på listen over såkaldte Path 3-lande, hvor

“Path 3 countries are those where we see support for the commercial banking sector as weakening more materially to the extent that, while support is still possible for a failed bank, it will ultimately no longer be able to be relied upon”.

Path 3-lande risikerer alle en nedjustering i ratingen, der tidligere har haft fordel af løft via offentlig sektorstøtte. Sverige og Norge er Path 2-lande, hvor støtten fra staten anses at være potentielt større.

Sammenfattende er det på nuværende tidspunkt således usikkert, om fundingomkostningerne vil falde eller stige inden for en bankunion. De førende bureauer har meldt ud, at de er i gang med at revidere deres ratings som følge af BRRD.

4.2.3 Mere finansiel stabilitet?

Hvis de finansielle markeder i EU i en vis udstrækning er integrerede, kan man ikke sige det samme om tilsynet, afvikling og bagstoppere, der gennem den seneste finanskriser blev praktiseret med en national tilgang. Denne manglende koordinering er siden blevet problematiseret.

Pengepolitik kan være et centralt redskab til at sikre finansiel stabilitet, men kan ikke ses isoleret i en bankunionsammenhæng.

Som anført ovenfor er det vigtigt for eurolandene, at transmissionen af ECB's pengepolitik fungerer på tværs, og det vil blive styrket i en bankunion med mere integration. Dermed må det forventes, at for eksempel geografi spiller en mindre rolle for udlånsrenten, end den gør i dag.

Der vil dog stadig være forskelle, der afspejler kreditrisici, produkter etc. Men generelt må gennemslaget til detailrenterne forventes at blive større. Det vil ikke have direkte implikation for ikke-eurolandene, men indirekte, da bankunionen gøres mere funktionsdygtig.

Lykkes det på samme tid at bryde den uheldige feedback mellem stater og banker med en integreret bankunion, burde det også være gavnligt for den finansielle stabilitet.

Alt andet lige vil regulatorisk arbitrage også blive mindre, når koordineringen af regulering bliver bedre. Det kan dæmme op for, at risici koncentrerer sig på visse steder.

Et eksempel findes på passivside. Op til finanskrisen finansierede mange banker sig med korte udenlandske lån via pengemarkederne. Ved de første tegn på uro udtørrede den finansieringskilde. Havde bankerne i højere grad været ejet eller opereret på tværs af grænser, ville konsekvenserne have været mindre dramatiske. Situationen i de baltiske lande kontra de øvrige østeuropæiske lande var en illustration af dette.

På aktivsiden vil en bankunion eventuelt kunne danne basis for en mere diversificeret portefølje, der potentielt kan være mindre følsom over for nationale stød til økonomien¹⁸. Stød med tab, som oftest skulle absorberes blandt aktionærerne, der i højere grad end i ikke-finansielle virksomheder er nationale.

Det betyder også, at indkomst og forbrug bliver udjævnet mere til gavn for finansiell stabilitet.

Et fælles tilsyn vil i højere grad kunne læne sig mod vinden af hensyn til den finansielle stabilitet end nationale tilsyn må forventes at kunne.

Omvendt kan en bankunion også betyde mindre fleksibilitet i håndteringen af nationale stød, hvis beslutningskompetencerne er koncentreret i ECB.

Asymmetrisk information kan desuden blive øget ved forretninger på tværs af grænser, potentielt resulterende i mere risici i det enkelte institut. Skulle fundingomkostningerne blive mindre med en bankunion, vil der ydermere altid være den risiko, at bankerne øger gearingen mere end egenkapitalbeholdningen kan klare.

4.2.4 Afkobling mellem stat og banker?

Et af de problemer, som finanskrisen afdækkede, var linket mellem banker og stater. Bankerne holder, som det blev vist ovenfor, mange hjemlige statsobligationer, og omvendt har staterne i flere lande implicit støttet bankerne mod at blive så nødlidende, at afvikling kom på tale. Spørgsmålet er, om dette link, og den medfølgende moralske hasard¹⁹, det implicerer, bliver brudt med bankunionen.

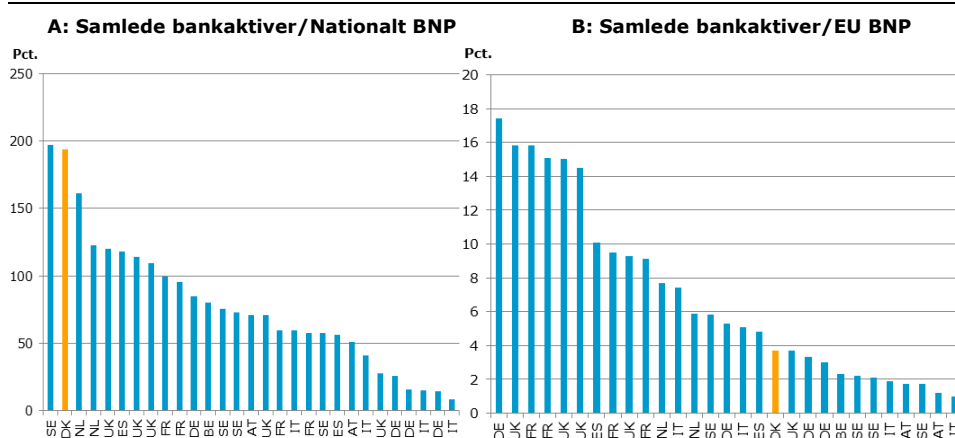
Bankerne i EU er kendetegnet ved at være store i forhold til de nationale økonomier, jf. figur 30a. Det har været en af forklaringerne på de mange offentlige indgreb gennem finanskrisen, da en reel privat afvikling af store nationale banker kunne få uoverskuelige konsekvenser.

I en bankunion må der forventes en bedre koordinering og flere muskler til at håndtere problemer med nødlidende banker, især de store. Sammenlignes bankernes aktiver med EU's BNP er deres relative størrelse på linje med bankerne i USA, se figur 30B. Til sammenligning har for eksempel J.P. Morgan Chase aktiver svarende til lidt under 20 pct. af det amerikanske BNP.²⁰

¹⁸ Hvis forslaget om strukturelle reformer af banksektoren vedtages, kan det dog have modsatrettede effekter.

¹⁹ For eksempel at banker påtager sig risici, velvidende at staten garanterer. Og omvendt, at staterne stifter stor gæld, da de ved, at bankerne træder til som investorer.

²⁰ Dertil kommer, at forskelle i regnskabsregler (hvor for eksempel derivater nettes ud i US GAAP), en højere udnyttelse af sekuritisering i USA, hvor bankaktiver "placeres" i Fannie Mae og Freddie Mac mm., betyder, at de amerikanske bankbalancer er "undervurderede" i en sammenligning med EU's banker. Dertil kommer, at USA i langt højere grad bruger kapitalmarkederne end i Europa, hvor bankerne dominerer.

Figur 30. Store nationale banker, men mindre relativt til hele EU

4.3 Opsamling

<i>Inden for bankunionen</i>	<i>Uden for bankunionen</i>
<i>Integration</i>	
Mere finansiel integration med andre deltagerlande. Potentiale for mere innovation og priskonkurrence.	Potentielt mere integration i det skandinaviske marked.
<i>Markedskrav fra investorer og kreditorer</i>	
Forventes at ville kræve uændret niveau af kapital og likviditet i danske banker, hvis ECB-tilsyn opfattes som et kvalitetsstempel.	Afhængig af det danske finanstilsyns tilgang kan investorer og kreditorer forventes at ville kræve mere kapital og likviditet i danske banker.
<i>Ratings</i>	
Usikkert om rating ændres. Udmeldinger fra kreditvurderingsbureauer tyder om noget på nedjustering blandt andet som følge af fraskrivelse af mulighederne for intervention fra national regering.	Forventes uændrede. Kreditvurderingsbureauer er i proces med at revidere deres ratings efter BRRD.
<i>Dansk realkredit</i>	
Usikkert, om der kan laves en tilslutningsaftale, der tager tilstrækkeligt hensyn til det danske realkreditsystem.	Dansk hensyn til realkreditsystemet, men også mindre indflydelse generelt i EU-reguleringen.
<i>Finansiel stabilitet og makroprudentielle tiltag</i>	
<p>ECB får rollen med at forudse og håndtere systemiske risici og kriser.</p> <p>ECB har mulighed for at fastsætte strengere makroprudentielle krav end nationale myndigheder, men vil omvendt ikke have mulighed for at nedsætte krav fra nationale myndigheder.</p> <p>ECB kan fastsætte krav, som ikke passer til strukturen eller konjunktureren i Danmark.</p> <p>Store banker (danske og andre europæiske) er "relativt" små i forhold til EU's BNP. Dermed flere midler til at håndtere større nødlidende danske banker. Dermed også flere</p>	<p>Makroprudentiel overvågning håndteres af Det Systemiske Risikoråd m.fl., og redskaber fastsættes nationalt. Danske myndigheder vil i princippet stadig skulle følge henstillinger fra ESRB/ECB.</p> <p>Fleksibilitet i håndteringen af danske risici. Mulighed for at redskaber i højere grad passer til danske forhold.</p> <p>Systemiske risici fra omverdenen vil stadig kunne importeres.</p> <p>Større danske banker er store i forhold til Danmarks BNP.</p>

muskler bag danske banker og potentielt højere finansiel stabilitet.	
<i>Bagstopper</i>	
Uklarhed om hvilke instrumenter, der kan bringes i anvendelse ved håndteringen af nødlidende banker, herunder hvorvidt danske banker vil blive omfattet af et troværdigt bagstopper regime, ved deltagelse i bankunionen.	Ingen officiel bagstopper i tilfælde af at afviklingsfonden ikke er stor nok eller umiddelbar forventning om anden bagstopper end sektoren selv. Der vil dog være mulighed for offentlige stabiliseringsmekanismer, hvis betingelserne herfor er opfyldt.

5 Tilsyn

ECB overtager i november 2014 i henhold til forordning 1024/2013 det såkaldte solvenstilsyn med bankerne. Det vil sige tilsynet med bankernes kapitalforhold, likviditet mv., men overtager ikke det såkaldte adfærdstilsyn – tilsynet med forbrugerforhold, værdipapirhandel, hvidvask mv. samt makroprudentiel overvågning.

ECB's tilsyn vil omfatte følgende forhold:

- Meddelelse af tilladelse
- Etablering af filialer og grænseoverskridende virksomhed
- Erhvervelse af kvalificerede andele
- Kapitalkrav, likviditetskrav, store engagementer, leverage ratio mv.
- Stresstest, risikostyring, intern kontrol
- Genopretningsplaner og early intervention
- Kapitalbuffere, hvis disse ikke er fastsat af nationale myndigheder
- Tilsyn med koncerner og konglomerater og deltagelse i fælles teams.

Grundlaget for ECB's tilsyn vil være EU-retten, dels direkte anvendelige forordninger og dels den nationale implementering af direktiver. Hvis der i direktiver er nationale undtagelser, eller der i forbindelse med en implementering er foretaget såkaldt gold-plating, vil det være de nationale regler, som skal anvendes. Tilsvarende gælder for nationale valgmuligheder i forordninger.

Endvidere vil ECB skulle anvende level 2-retsakter (implementing acts og delegated acts) og ikke-bindende retsakter vedtaget af EBA – single rulebook – og vil kunne udstede supplerende retsakter i det omfang, det findes nødvendigt for at tilrettelægge eller præcisere de nærmere forhold i forbindelse med udførelsen af tilsynet.

ECB vil føre det direkte tilsyn med signifikante banker og oprette "joint supervisory team" såkaldt JST for hver signifikant bank. I JST deltager repræsentanter fra den/de nationale tilsynsmyndighed(er).

For ikke-signifikante banker, vil det være de nationale tilsynsmyndigheder, som vil føre tilsynet med den enkelte bank. ECB vil dog føre tilsyn med systemet, og der vil være en række oplysningskrav til de nationale myndigheder. Endvidere kan ECB overtage tilsynet, hvis der er søgt om støtte fra ESM eller SRM.

Da Danmark er et ikke-euroland, vil ECB's tilsyn skulle baseres på en samarbejdsaftale mellem ECB og de danske tilsynsmyndigheder – Finanstilsynet – jf. art. 7 i forordning 1024/2013. Det indebærer, at det via den danske lovgivning skal sikres, at Finanstilsynet overholder retningslinjer og anmodninger fra ECB, herunder tilvejebringer alle de oplysninger om banker, som ECB måtte kræve. Det er endvidere et krav, at lovgivningen skal sikre, at Finanstilsynet følger alle ECB's beslutninger i forhold til konkrete banker.

Hvorledes dette tænkes implementeret i dansk ret ved indgåelse af en samarbejdsaftale er endnu uvist, men det må forventes, at en sådan retstilstand vil være juridisk udfordrende.

Til forskel fra tilsyn med banker inden for eurozonen, vil tilsynsafgørelser med danske banker således som udgangspunkt være indirekte også i forhold til de store banker, hvis Danmark deltager i bankunionen. ECB vil kunne udstede instrukser til Finanstilsynet i forhold til signifikante banker og koncerner under tilsyn, men kun generelle instrukser i forhold til mindre banker.

Der vil skulle etableres et "joint supervisory team" (JST) for hver signifikant bank i lighed med eurozonebanker, hvor ECB vil være consolidating supervisor, som vil have ansvaret for tilsynet med den enkelte bank. Denne JST vil bestå af ECB og de nationale tilsynsmyndigheder – Finanstilsynet.

Ved deltagelse i bankunionen vil Finanstilsynet alene kunne træffe afgørelser i forhold til signifikante banker på de områder, der er overdraget til ECB efter instrukser fra ECB og på det juridiske grundlag, som ECB dikterer.

5.1 Fordele og ulemper ved at deltage i det fælles tilsyn

5.1.1 Enhedstilsyn

Deltagelse i det fælles tilsyn vil betyde, at der ikke længere vil være et enhedstilsyn i Danmark. I dag fører Finanstilsynet tilsyn med alle dele af den finansielle sektor, dels adfærdsregler i banken såsom god skik-regler, hvidvask og god værdipapirhandelsskik, dels bankernes øvrige forretningsforhold såsom værdipapirhandel, investeringsforeninger og forsikringsvirksomhed.

Det vil således ikke være den samme myndighed, som har den endelige beslutningskompetence, hvilket kan være udfordrende for konglomerattilsynet med danske konglomerater.

Omvendt vil det dog næppe have den store praktiske betydning, da det både for signifikante og ikke-signifikante banker vil være Finanstilsynet, som vil være den umiddelbare kontaktpunktmyndighed.

Finanstilsynet vil skulle orientere ECB om de afgørelser, der træffes i henhold til de beføjelser, som ikke er overdraget til ECB vedrørende signifikante banker.

5.1.2 Regelgrundlag

Grundlaget for tilsynet i den fælles tilsynsmyndighed vil være EU-forordninger og den nationale implementering af EU-direktiver, herunder eventuelle nationale undtagelser. Hvis der er foretaget såkaldt gold-plating, det vil sige, at der er indført strengere regler, end direktiverne dikterer, vil det være disse regler, som skal anvendes, hvilket vil være i lighed med grundlaget for Finanstilsynets tilsynsvirksomhed.

Tilsvarende vil gælde for bindende retsakter (level 2), udstedt af EU-Kommissionen og udarbejdet af EBA, der som oftest vil være udstedt som forordninger.

Forskellen vil kunne opstå i de tilfælde, hvor et område ikke er EU-reguleret, eller området alene er reguleret af guidelines fra EBA, hvilket betyder, at der er mulighed for nationale regler eller tilsynspraksis.

Af særlig betydning for dette vil være den fælles tilsynshåndbog, som EBA skal udarbejde i henhold til forordning 1093/2010, art. 16. Det fremgår heraf, at EBA skal "with a view to establishing consistent, efficient and effective supervisory practices within the ESFS, and to ensuring the common, uniform and consistent application of Union law, issue guidelines and recommendations addressed to competent authorities or financial institutions".

Disse guidelines vil ikke være bindende for de enkelte tilsynsmyndigheder, men det fremgår af forordning 1024/2013, art. 4.3, at ECB skal anvende disse regler i sin tilsynsvirksomhed også for banker fra ikke-eurozonelande, der er indgået samarbejdsaftale med.

Hertil kommer, at ECB kan udstede supplerende regler, som vil skulle gælde for alle, herunder en fælles tilsynsmanual.

Erfaringen viser, at Finanstilsynet i flere tilfælde har anvendt regler og praksis, som afviger fra den generelle standard i EU. Som eksempel kan nævnes anvendelse af nedskrivningsreglerne og tilsynsdiamanten.

Selv om der stadig skal anvendes nationale særregler som følge af implementering af EU-direktiver, vil den øvrige regulering og praksis være ens for signifikante banker inden for det fælles tilsyn, hvilket vil bidrage til øget level playing field.

Ved fremtidig EU-regulering vil det endvidere være sandsynligt, at reguleringen vil blive udstedt som forordninger, som vil være direkte anvendelige og ikke give mulighed for nationale undtagelser. Der vil endvidere være et stærkt incitament for ECB til at søge en fuldstændig harmonisering af reglerne generelt set.

For ikke-signifikante banker vil de generelle regler fra ECB ligeledes gælde, da ECB vil kunne udstede generelle regler med virkning for de ikke-signifikante institutter. Disse regler vil skulle anvendes konkret af Finanstilsynet, hvorfor det ikke kan udelukkes, at praksis vil kunne afvige fra ECB's praksis.

Hvis Danmark ikke deltager i bankunionen, kan det ikke udelukkes, at Finanstilsynet finder anledning til at lægge en strammere linje i fortolkning og anvendelse af tilsynsreglerne med den begrundelse, at man over for omverdenen, herunder udenlandske investorer og ratingbureauer, skal vise, at det danske tilsyn er mindst ligeså forsigtigt som ECB's tilsyn.

5.1.3 Dataindsamling

Dataindsamling i EU baseres på FINREP og COREP, som er harmoniserede standarder for løbende datakrav fra bankerne.

Danmark er ved at implementere de fælles standarder for indberetning, hvorfor det må forventes, at regelgrundlaget bliver ensartet.

Data vil skulle sendes til Finanstilsynet uanset deltagelse i det fælles tilsyn eller ej. Finanstilsynet vil have en forpligtelse til at videresende alt relevant materiale til brug for ECB's afgørelser inden for de områder, som er overdraget til ECB.

5.1.4 Undersøgelser/tilsynsbesøg

Deltagelse i det fælles tilsyn vil betyde, at der for signifikante banker skal nedsættes et fælles tilsynsteam, JST, hvor ECB vil være den konsoliderende tilsynsmyndighed, og de nationale tilsynsmyndigheder vil være deltagere.

ECB vil dog ikke have direkte tilsynsbeføjelser i forhold til den enkelte bank, men Finanstilsynet skal gøre brug af sine undersøgelsesbeføjelser i henhold til ECB's instrukser, og der vil være deltagelse af ECB-udpegede observatører i tilsynsbesøgene. Endvidere skal resultater fra undersøgelser fremsendes til ECB, som vil skulle afgive instrukser til Finanstilsynet om eventuelle tilsynstiltag.

Det må således forventes, at inspektionerne og eventuelle tilsynsskridt vil ske på en mere ensartet måde i det fælles tilsyn, uanset at inspektionerne baseres på nationale procedureregler.

For ikke-signifikante banker vil ECB udstede generelle retningslinjer for undersøgelser og tilsynsbesøg, men der vil alene være et krav til en efterfølgende indberetning af væsentlige tilsynsskridt, medmindre banken vil få behov for assistance fra single resolution fund, SRF.

5.1.5 Beslutningsprocedure

Når der er indgået en samarbejdsaftale i henhold til art. 7 i forordning 1024/2013, vil kompetencen til at træffe afgørelser i relation til en signifikant bank overgå til ECB. Afgørelser i relation til ikke-signifikante banker vil forblive hos Finanstilsynet efter kendte procedurer.

I relation til signifikante banker vil ECB forberede afgørelsen og Tilsynsrådet (Supervisory Board), som består af en formand og en næstformand, fire repræsentanter fra ECB og repræsentanter fra tilsynsmyndighederne i hver deltagende medlemsstat, vil træffe afgørelse i første instans. Tilsynsrådets afgørelser træffes ved simpelt flertal.

Hvis Finanstilsynet er uenig i afgørelsen, kan man gøre indsigelse over for Styrelsesrådet (Governing Council), som består af centralbankchefer fra eurolandene, som træffer afgørelse med simpelt flertal. Da Danmark ikke er medlem af euroen, vil der ikke være dansk deltagelse i denne beslutning.

Hvis Finanstilsynet er uenig i en afgørelse fra Styrelsesrådet, kan Finanstilsynet nægte at være bundet af afgørelsen, men ECB kan til gengæld suspendere eller afslutte det tætte samarbejde med Finanstilsynet.

Der vil således være begrænset dansk indflydelse i beslutningsprocessen (1/28) i Tilsynsrådet, og en afvisning af at følge en afgørelse vil være destruerende for en fælles samarbejdsaftale.

Det må således antages, at hvis der indgås en fælles samarbejdsaftale, vil beslutninger truffet af Tilsynsrådet være bindende for Finanstilsynet.

Hvis en signifikant bank er uenig i en beslutning truffet af ECB og udført af Finanstilsynet i henhold til national lov, er det tvivlsomt, om sagen kan ankes til Erhvervsankenævnet (som det gælder i dag), da Erhvervsankenævnet ikke vil have kompetence til at ændre en afgørelse truffet efter instruks fra ECB. Banken må derimod kunne anke en sag til det særlige administrative klagenævn, som er oprettet i henhold til forordning 1024/2013, art. 24, eller indbringe sagen for EU-Domstolen, da de danske domstole ikke vil være kompetente i sådanne sager.

Finanstilsynets afgørelser vil efter al sandsynlighed blive mindre "nationale", og en anke af afgørelserne kan blive besværliggjort af, at klage skal indgives til et administrativt klagenævn under ECB, og at en domstolsprøvelse af rammerne for tilsynsskønnet vil være underlagt EU-Domstolen.

Afgørelse i relation til ikke-signifikante banker vil konkret blive truffet af Finanstilsynet og vil kunne ankes efter kendt procedure til Erhvervsankenævnet og i sidste ende kunne indbringes for domstolene.

5.1.6 Administrative sanktioner

Ifølge forordningens art. 18, kan signifikante banker pålægges administrative sanktioner i form af bøder eller tvangsbøder. Sanktionen kan udgøre op til det dobbelte af den gevinst, der er opnået, eller det tab der er undgået som følge af overtrædelsen, hvis dette kan beregnes, eller op til 10 pct. af den samlede årlige omsætning. Sanktioner offentliggøres, uanset om de er anket eller ej.

Afgørelse om administrative sanktioner forberedes af en særlig undersøgelsesenhed (independent investigating unit), som består af særligt udpegede personer, som ikke har deltaget i tilsynet med den pågældende bank. Denne enhed forbereder en afgørelse til Tilsynsrådet efter at have hørt den pågældende bank. Afgørelser træffes af Tilsynsrådet og Styrelsesrådet efter sædvanlig procedure.

Det antages, at afgørelser om sanktioner følger samme fremgangsmåde som øvrige afgørelser truffet af Tilsynsrådet og Styrelsesrådet. Det vil betyde, at afgørelser om administrative sanktioner i forhold til danske signifikante banker vil blive rettet til Finanstilsynet, som vil have en forpligtelse til at

gøre dem gældende over for den pågældende bank. Hvis Finanstilsynet ikke er enig i den trufne afgørelse, vil indsigelsesmulighederne, jf. ovenfor, kunne anvendes. Bankens anke af afgørelsen vil ligeledes kunne ske i henhold til ovennævnte procedure.

Implementeringen af denne del af en eventuel samarbejdsaftale vil give særlige udfordringer, da der ikke umiddelbart synes at være en egnet sanktionsform i dansk retspraksis. Administrative bødeforelæg er nok den sanktionsform, der kommer nærmest, men administrative bødeforelæg forudsætter en erkendelse af skyld hos modtageren, idet sagen i modsat fald overgives til politiet til videre strafferetlig forfølgning.

Det må endvidere forventes, at sanktioner fastsat af Tilsynsrådet og Styrelsesrådet vil have et højere niveau, end der er praksis for i Danmark, hvor der ikke er praksis for meget høje bøder for overtrædelse af den finansielle lovgivning. Også på dette område må der forventes at være udfordringer ved implementeringen.

Hvorvidt, dette vil skulle gælde i forhold til de ikke-signifikante banker, er uvist, men det må alt andet lige kunne have en afsmittende effekt på bødestørrelsen for de ikke-signifikante banker, da "det ens skal behandles lige".

5.1.7 Koncerner/konglomerater

Det fælles tilsyn omfatter alene kreditinstitutter, det vil sige banker og realkreditinstitutter, men ikke forsikringsselskaber, pensionselskaber og investeringsforeninger.

Det fælles tilsyn omfatter alle banker etableret i deltagende medlemsstater, finansielle holdingselskaber, blandede finansielle holdingselskaber, hvis koordineringen varetages af en banktilsynsmyndighed og filialer i en medlemsstat fra ikke-deltagende medlemsstater.

Der oprettes et fælles tilsynsteam for hver signifikant koncern med deltagelse af de nationale tilsynsmyndigheder fra hvert land. ECB vil være konsoliderende tilsynsmyndighed, hvis den konsoliderende tilsynsmyndighed er i et medlemsland.

Hvis den konsoliderende tilsynsmyndighed er fra et ikke-deltagende land, vil ECB være deltager i tilsynskollegiet, hvis der i koncernen indgår en signifikant bank omfattet af ECB tilsyn.

Endvidere vil ECB etablere tilsynsteams på det højest mulige konsolideringsniveau inden for bankunionen. Det har den konsekvens, at der kan blive etableret flere teams, hvis den konsoliderende tilsynsmyndighed er et ikke-deltagende land, og der er signifikante banker i flere medlemsstater, hvilket kan forekomme i for eksempel både Danske Banks og Nordeas tilfælde. Dette kan være komplicerende for tilsynet med disse koncerner, hvis Danmark ikke deltager i det fælles tilsyn.

5.1.8 Genopretningsplaner, early intervention og trigger for afvikling

I det fælles tilsyn vil den endelige beslutning i relation til genopretningsplaner for signifikante banker være hos ECB, herunder eventuelle krav eller tiltag som følge heraf.

Tilsvarende vil krav om kapitalbevaringsplaner i henhold til CRR/CRDIV, aktivering af genopretningsplaner og iværksættelse af early intervention tiltag være ECB's kompetence.

Hvorvidt en bank opfylder kriterierne for at have tilladelse, eller banken er "failing or likely to fail", besluttet endvidere som udgangspunkt af ECB, men Resolution Board i den fælles afviklingsmyndighed kan i særlige tilfælde påbegynde en afvikling efter konsultation af ECB.

Erfaringerne fra Bankpakke III viser, at en harmonisering af tidspunktet for afvikling (ikke bare af reglerne, men også af praksis) er af afgørende betydning for level playing field.

Der overlades stor fleksibilitet i Recovery and Resolution direktivet (BRRD) til tilsynsmyndigheden til at fastslå, om en bank ikke kan opfylde betingelserne for at have tilladelse – om den er "failing or likely to fail". Den forudsatte level 2-regulering er endnu ikke på plads, men det må forventes, at der stadig overlades en høj grad af skøn til den enkelte tilsynsmyndighed.

En ensartet anvendelse af reglerne må derfor forudsætte en aftale om tæt samarbejde med ECB. Dette må formentlig gælde for både store og små banker, da der vil gælde et systemtilsyn i forhold til mindre banker. Et så afgørende punkt som tidspunktet for afvikling må nødvendigvis være indeholdt i dette, idet en af betænkelighederne ved ikke at have de mindre banker under direkte tilsyn var, at de lokale tilsynsmyndigheder kunne have en tilbøjelighed til "forbearance" i forhold til nationale banker – sidst set i Spanien i forhold til en række mindre banker.

5.2 Udgifter til tilsyn under bankunionen

ECB's tilsynsmyndighed skal finansieres af tilsynsgebyr opkrævet direkte af ECB. Gebyret skal fastsættes til de udgifter, ECB har til tilsynet baseret på budgettet for det kommende år. Nationale tilsynsmyndigheder opretholder muligheden for at opkræve tilsynsgebyr for de opgaver, som ikke er overdraget til ECB og for udgifter i forbindelse med samarbejdet med ECB samt de opgaver, som de nationale tilsynsmyndigheder udfører efter ECB's instruktioner, for eksempel undersøgelser på stedet.

Ved udgangen af hvert kalenderår beregner ECB de forventede årlige omkostninger, som fordeles mellem institutterne, alt efter om det er institutter under direkte tilsyn eller indirekte tilsyn. Inden for hver kategori beregnes tilsynsgebyret på baggrund af de samlede aktiver og den samlede risikoeksponering:

"Supervised banks will be able to estimate their annual supervisory fee by using this published information, together with their own fee factors (total assets and total risk exposure) as provided by the supervised banks concerned. The ECB will detail the derivation of individual fee factors for each supervised bank or group of banks in each fee notice issued."²¹

Ifølge foreløbige udmeldinger fra ECB vil ca. 85 pct. af udgifterne blive opkrævet hos de signifikante bankkoncerner, som er underlagt ECB's direkte tilsyn, og 15 pct. af ECB's samlede tilsynsudgifter hos de over 5.800 mindre signifikante banker.

De årlige udgifter ventes at blive på ca. 40 mio. euro i 2014 og 260 mio. euro i 2015 ifølge ECB. Udgifterne fordeler sig i store træk på 60 pct. til personaleomkostninger, 10 pct. til lokalerelaterede udgifter og 30 pct. til andre driftsomkostninger, som for eksempel rejser, konsulenter og IT. Dette betyder, at de signifikante banker skal dække udgifter for 221 mio. euro i 2015.

I nedenstående beregning er de fire danske bankers samlede aktiver benyttet til at udarbejde et skøn over bankernes samlede gebyr for 2015.

De signifikante banker, der på nuværende tidspunkt forventes at skulle indgå i bankunionen og som ECB baserer deres skøn på, har samlede aktiver på ca. 23.000 mia. euro, og det antages jf. ovenfor, at bankerne betaler en andel vægtet i forhold til aktiverne.

Denne andel udgør ca. 3,5 pct., og de samlede udgifter fra danske banker svarer dermed til ca. 58 mio. kr., jf. tabel 5.

Tabel 5. Beregning af "signifikante" danske bankers udgifter til fælles tilsyn

Samlede aktiver	
- Danmark	809 mia. euro
- Euroområdet	23.000 mia. euro
- Dansk andel	3,5 pct.

Samlede udgifter til tilsyn	221 mio. euro
- Dansk bidrag (... 3,5 pct. af ovenstående)	7,8 mio. euro (58,0 mio. kr.)

Kilde: Finanstilsynet, ECB og egne beregninger.

Anm.: Nordea indgår i denne beregning med bankens danske aktiviteter. Derudover indgår realkreditaktiviteter for Nykredit, Danske Bank, Nordea Danmark og Jyske Bank.

Hvis det lægges til grund, at gebyret fastsættes ud fra bankernes risikovægtede aktiver, vil de danske banker tegne sig for ca. 2,2 pct.²² Det giver en samlet udgift til tilsynet i størrelsesordenen 43 mio. kr.

Den resterende del af den danske sektor vil have udgifter i omegnen af 10 mio. kr. under antagelse af, at den resterende danske sektor skal betale,

²¹ ECB, maj 2014: "Consultation paper: ECB regulation on supervisory fees – Q&A".

²² Baseret på EBA's "EU-wide transparency exercise".

hvad der svarer til 3,5 pct. af den resterende europæiske sektors andel af de samlede udgifter.²³

Der er ikke indikationer på, at regningen til det danske finanstilsyn bliver mindre i fremtiden. Hverken i eller uden for bankunionen.

5.3 Makroprudentiel overvågning

Makroprudentiel overvågning varetages i de enkelte EU-lande af nationale myndigheder oprettet efter henstilling fra European Systemic Risk Board (ESRB), som blev etableret til at overvåge og understøtte den finansielle stabilitet generelt i medlemslandene som følge af den finansielle krise.

I Danmark varetages denne opgave af Det Systemiske Risikoråd, som er rådgivende, og har til opgave at:

- identificere og overvåge systemiske finansielle risici i Danmark,
- udtale sig gennem observationer om systemiske finansielle risici,
- komme med advarsler om opbygningen af systemiske finansielle risici,
- komme med henstillinger om initiativer på det finansielle område, som kan reducere eller forebygge opbygningen af systemiske finansielle risici, og
- blive hørt om advarsler og henstillinger fra Det Europæiske Udvalg for Systemiske Risici (ESRB).

Anvendelse af makroprudentielle redskaber – i form af fastsættelse af koncykliske buffere i henhold til CRR/CRD IV eller andre tiltag til at imødegå systemiske eller makroprudentielle risici – fastsættes af de kompetente myndigheder i Danmark efter henstilling fra Det Systemiske Risikoråd.

Denne kompetence overdrages som udgangspunkt ikke til ECB, hverken som følge af det tætte samarbejde eller for eurozonebanker.

Der skal dog etableres et samarbejde mellem Det Systemiske Risikoråd/de øvrige kompetente danske myndigheder og ECB, hvorefter ECB på forhånd skal orienteres om afgørelser om eventuelle makroprudentielle tiltag og i tilfælde af uenighed, skal den kompetente nationale myndighed begrunde et eventuelt tiltag over for ECB.

ECB vil have mulighed for at fastsætte højere krav til kapitalbuffere eller strengere krav til øvrige foranstaltninger til at imødegå systemiske eller makroprudentielle risici, end de nationale myndigheder har krævet. Omvendt vil ECB ikke kunne nedsætte krav fra de kompetente nationale myndigheder.

²³ Den resterende europæiske sektor vil skulle afholde 15 pct. af 260 mio. euro svarende til 39 mio. euro. Det giver et dansk bidrag på ca. 1,4 mio. euro.

På den baggrund vil der kunne opstå "a race to the top" i relation til kapitalbufferne mv., idet ECB vil have kompetence til at skærpe kravene til bankerne som følge af en vurdering af behov for makroprudentielle tiltag.

5.4 Repræsentation i internationale fora

Danmark er i dag repræsenteret i en række EU-fora for finansiel overvågning og regulering herunder European Banking Authority (EBA), som udarbejder forslag til level 2-regulering i EU. Derimod er Danmark ikke direkte repræsenteret i fora som IMF, Bank for International Settlement (BIS), Basel Committee on Banking Supervision eller Financial Stability Board (FSB), som i dag kan betragtes som standardsættere for global regulering og dermed også i sidste ende EU-regulering.

Ved at deltage i bankunionen vil Danmark kunne få en stemme via ECB, som vil repræsentere de lande, som ikke er direkte medlemmer samt koordinere synspunkter for de øvrige deltagende lande i bankunionen.

I forhold til deltagelse i arbejdet i EBA blev der i forbindelse med vedtagelse af det fælles tilsyn vedtaget en række ændringer af stemmereglerne i EBA af hensyn til ikke-deltagende lande i det fælles tilsyn. Hidtil har reglen været, at afgørelser træffes ved simpelt flertal i Board of Supervisors (BOS) med undtagelse af beslutninger vedrørende regelfastsættelse, som i lighed med afstemningsreglerne i Rådet træffes med kvalificeret flertal.

I forbindelse med ECB's overtagelse af tilsynet, vil ECB også koordinere stemmeafgivelsen i BOS. Af hensyn til de øvrige ikke-deltagende lande indføres en ny procedure for beslutningstagning i EBA – nemlig at der skal være et dobbelt flertal – det vil sige både et flertal blandt de lande, der er deltagere i det fælles tilsyn, og de som ikke er.

Disse regler skal dog revideres, når antallet af medlemslande, som ikke deltager i det fælles tilsyn, er nede på 4 eller derunder.

Når ECB påbegynder tilsynet i november 2014, vil antallet af deltagende lande formentlig være 19 og ikke-deltagende lande 9.

Disse nye afstemningsregler vil således give Danmark en forholdsmæssig større indflydelse på beslutninger i EBA end hidtil. Dette vil gælde så længe, Danmark står uden for bankunionen i en gruppe på flere end 4 lande.

5.5 Opsamling

<i>Inden for bankunionen</i>	<i>Uden for bankunionen</i>
<i>Single rule book</i>	
Regelgrundlaget for tilsynet vil være EU-forordninger og national implementering af EU-direktiver inkl. nationale undtagelser og særregler.	Regelgrundlaget for tilsynet vil være EU-forordninger og national implementering af EU-direktiver inkl. nationale undtagelser og særregler.

<p>Harmonisering af standarder, praksis (<i>single rule book</i>), EBA-guidelines og på sigt regelgrundlaget, hvilket skaber et godt fundament for et indre marked for finansielle tjenesteydelser, mere ens konkurrencevilkår og mindre national særregulering.</p>	<p>Finanstilsynet er ikke bundet af single rule book og EBA-guidelines, men kan vælge at følge dem og tilnærme sig ECB-praksis. Finanstilsynet har tidligere vist, at man ønsker at anvende regler og praksis, der afviger fra den generelle standard i EU.</p> <p>Tilsynsdiamant, danske nedskrivningsregler (bilag 10) mm. må antages at køre videre som hidtil.</p> <p>Det danske finanstilsyn kan endvidere blive tvunget til at regulere hårdere for at understøtte et i forvejen effektivt tilsyn.</p>
<p><i>Single point of entry</i></p>	
<p>Mulighed for én indgang til tilsynet i stedet for flere nationale tilsyn for internationale banker og anvendelse af ensartede regler, standarder og praksis i hele koncernen.</p>	<p>Flere nationale tilsynsmyndigheder involveret i tilsynet med dele af koncernen og anvendelse af tilsvarende nationale standarder og praksis.</p>
<p><i>Udgift til tilsynet</i></p>	
<p>Der skal betales afgift for tilsyn både til ECB og nationale tilsynsmyndigheder. Der forventes ingen reduktion i udgifter til den nationale tilsynsmyndighed. Ekstra udgift til ECB estimeres til ca. 43-58 mio. kr.</p>	<p>Der skal som hidtil betales tilsynsavgift til Finanstilsynet.</p>
<p><i>Samarbejde med tilsynsmyndigheden</i></p>	
<p>Usikkert, hvordan det praktiske tilsyn og samarbejde med nationale tilsynsmyndigheder vil fungere i en bankunion. Det kan blive administrativt tungt med risiko for dobbelt tilsyn, samt vanskeliggøre ankeprocessen.</p>	<p>Samarbejdet med Finanstilsynet vil blive opretholdt som hidtil, og afgørelser kan påklages til Erhvervsankenævnet.</p>

6 Afviklingsmyndigheden/fonden

Hvis Danmark indgår i et tæt samarbejde med ECB som fælles tilsynsmyndighed, bliver danske banker automatisk omfattet af den fælles afviklingsmyndighed og skal bidrage til den fælles afviklingsfond.

Da hjemlen for forordningen om den fælles afviklingsmyndighed (SRM) er traktatens artikel 114 (indre marked), som Danmark ikke har noget forbehold overfor, vil Danmark i tilfælde af et tæt samarbejde være direkte omfattet af bestemmelserne på lige fod med eurolandene.

Tilsvarende gælder for de regler, som følger af Agreement on transfer and mutualisation of contributions to the single Resolution fund, som Danmark har tilsluttet sig for det tilfælde, at man ønsker at indgå i et tæt samarbejde.

Den fælles afviklingsmyndighed består af Single Resolution Board (SRB) og de nationale afviklingsmyndigheder samt EU-Kommissionen og Rådet.

Det vil være SRB og de nationale afviklingsmyndigheder, som i samarbejde vil skulle udføre opgaver i forbindelse med godkendelse af afviklingsplaner mv. samt foretage de konkrete opgaver i tilfælde af en krisehåndtering.

SRB vil have en direkte instruktionsbeføjelse i forhold til de nationale afviklingsmyndigheder, og der vil være en lang række af informationsforpligtelser for de nationale afviklingsmyndigheder over for SRB. SRB vil i tilfælde af, at en national afviklingsmyndighed ikke følger instrukser fra SRB, kunne rette afgørelsen direkte til det enkelte institut eller overtage en krisehåndtering.

Signifikante banker vil være direkte omfattet af SRB's kompetence dels i form af godkendelse af afviklingsplaner og i tilfælde af behov for krisehåndtering. Forberedelse af SRB's afgørelser vil dog skulle foretages af de nationale afviklingsmyndigheder, hvorfor kontakten mellem de enkelte institutter og afviklingsmyndigheden primært må forventes at skulle foregå via de nationale afviklingsmyndigheder.

Ikke-signifikante banker vil som udgangspunkt være omfattet af de nationale afviklingsmyndigheders kompetence.

De nationale afviklingsmyndigheder vil have kompetence til at varetage "førkrise"-opgaver for ikke-signifikante banker, såsom at godkende afviklingsplaner, foretage vurdering af, om et institut kan afvikles, vurdere MREL-krav, early intervention mv. SRB vil skulle orienteres om de godkendte afviklingsplaner mv.

Ligeledes vil de nationale afviklingsmyndigheder i tilfælde af behov for krisehåndtering have kompetence til at foretage krisehåndteringstiltag, som er oplyst i krisehåndteringsplanerne for de ikke-signifikante banker. De nationale afviklingsmyndigheder skal orientere SRB om alle påtænkte tiltag,

hvorefter SRB inden for en kortere frist kan modsætte sig denne afgørelse. Hvis der i forbindelse med en afvikling opstår behov for at trække på den fælles afviklingsfond, vil kompetencen til at træffe beslutninger vedrørende afviklingen overgå til SRB.

6.1 Fordele og ulemper ved den fælles afviklingsmyndighed

6.1.1 Regelgrundlaget

Grundlaget for afviklingsmyndighedens virke er i lighed med nationale afviklingsmyndigheder Bank Recovery and Resolution direktivet (BRRD), som er inkorporeret i forordningen om den fælles afviklingsmyndighed. Dette direktiv har til formål at harmonisere reglerne for afvikling af banker og skal være implementeret i medlemsstaternes lovgivning den 1. januar 2015. Harmoniseringsgraden i direktivet er ikke så høj som tilsigtet, idet der er en række valgmuligheder og muligheder for undtagelse. Det vil således være afgørende, hvorledes afviklinger håndteres i praksis for, hvilken effekt afviklingerne vil have for banker i levende live, samt i hvor høj grad den fælles hæftelse for midlerne i afviklingsfonden vil blive aktuel.

Tilsvarende vil gælde for bindende retsakter (level 2), udstedt af EU-Kommissionen og udarbejdet af EBA, der som oftest vil være udstedt som forordninger.

Forskellen vil kunne opstå i de tilfælde, hvor et område ikke er EU-reguleret, reguleret af EU-direktiver, eller området alene er reguleret af guidelines fra EBA, hvilket betyder, at der er mulighed for nationale regler eller tilsynspraksis.

Erfaringerne fra den danske Bankpakke III har vist, at det er afgørende, at der også er level playing field i afvikling af banker. Markederne reagerer kraftigt, hvis der er forskel i sandsynligheden for og størrelsen af tab i forbindelse med afviklingen af en bank.

Direktivet åbner for, at afviklingsmyndigheden kan undtage konkrete passiver fra nedskrivning, for eksempel derivater, og under særlige omstændigheder kan fritage visse passiver fra nedskrivning og konvertering mod at anvende afviklingsfonden til at finansiere differencen. Dette kan besluttes, når der er nedskrevet, hvad der svarer til mindst 8 pct. af passiverne. Endvidere vil der være mulighed for anvendelse af government intervention tools, hvor der stilles likviditet eller kapital til rådighed i en konkret afvikling.

Der vil således være en række muligheder og fleksibilitet for afviklingsmyndigheden.

Hertil kommer, at på de områder, som ikke er fuldt harmoniseret så som øvrige konkursregler, vil der skulle anvendes nationale regler.

Grundlaget for afvikling mv. af signifikante banker må som udgangspunkt anses for at blive meget ensartet, hvis Danmark indgår en aftale om tæt

samarbejde, da de generelle EU-regler må forventes at blive anvendt ensartet.

Hvorvidt dette også er tilfældet for ikke-signifikante banker afhænger af, hvorledes SRB vil anvende den indirekte kompetence til at modsætte sig afviklingsbeslutninger, hvis det vurderes, at et krisehåndteringskridt ikke er i overensstemmelse med det generelle regelgrundlag. Der vil således teoretisk kunne opstå en forskel i håndteringen af signifikante og ikke-signifikante banker, som ikke alene skyldes forskel i størrelse og forretningsmodel.

6.1.2 National indflydelse på afviklingsbeslutninger

Det er hensigten, at den fælles afviklingsmyndighed skal agere uden indflydelse fra medlemslandene. Der oprettes et Single Resolution Board SRB, som vil have ansvaret for dels at godkende afviklingsplaner og dels udarbejde en plan i tilfælde af en konkret afvikling. Planen skal efterfølgende godkendes af EU-Kommissionen i en non-objection procedure.

Single Resolution Board skal bestå af en formand, næstformand og fire uafhængige medlemmer udpeget af EU-Kommissionen og EU-Parlamentet og en repræsentant fra hvert medlemslands afviklingsmyndigheder. I tilfælde af en konkret afvikling vil Resolution Board agere i en executive form med de uafhængige medlemmer og de relevante nationale medlemmer.

Beslutninger træffes ved simpelt flertal. Hvorfor det enkelte medlemslands indflydelse som udgangspunkt er begrænset. Der vil ikke være nogen veto ret for de enkelte medlemslande.

Hvorvidt en bank opfylder kriterierne for at have tilladelse, eller banken er "failing or likely to fail", besluttes som udgangspunkt af ECB, men Board kan i særlige tilfælde påbegynde en afvikling efter konsultation af ECB.

Når ECB har besluttet en afvikling, vil Board skulle tage stilling til, om der er en systemisk trussel (public interest), og om der er nogen alternativ privat løsningsmodel.

Det vil således være hovedreglen, at det er den fælles tilsynsmyndighed, som afgør, om der skal ske afvikling, og afviklingsmyndigheden hvordan afviklingen skal ske. Det vil være den samme arbejdsdeling som mellem Finanstilsynet og den kommende danske afviklingsmyndighed.

I tilfælde af at en dansk signifikant bank får så store problemer, at den skal afvikles, vil beslutningen om afvikling i sidste ende skulle træffes af Styrelsesrådet (Governing Council) i ECB, jf. ovenfor, hvor der ikke er dansk repræsentation.

Generelt kan det fastslås, at det institutionelle set-up har til formål at modvirke politisk eller national indflydelse på henholdsvis trigger af afvikling, og hvordan afviklingen skal ske. Anvendelse af offentlige stabiliseringsmek-

nismer, som bliver en del af de muligheder, der bliver implementeret i dansk ret som følge af BRRD, vil formentlig blive besværliggjort.

6.1.3 Udgifter til afviklingsmyndigheden

Den fælles afviklingsmyndigheds løbende opgaver skal dels finansieres af gebyr opkrævet direkte af SRB, som fastsættes til de udgifter, SRB har budgetteret med for det kommende år, dels de gebyrer, som de nationale afviklingsmyndigheder opkræver for de opgaver, som de skal udføre.

De løbende opgaver består dels af godkendelse af afviklingsplaner mv., men også af en mulighed for SRB til at foretage tilsyn og generelle undersøgelser.

Hertil kommer de udgifter, som kan henføres til konkrete afviklinger, som vil skulle dækkes af afviklingsfonden.

Der er endnu ikke noget estimat for de samlede udgifter til afviklingsmyndigheden. Der er dog forlydender om, at en sådan vil være hjemhørende i Bruxelles og antages at få 300 ansatte.

De samlede udgifter vil herudover afhænge af, hvilke krav SRB vil stille til de nationale afviklingsmyndigheder i forbindelse med varetagelse af opgaver for SRB.

Tilsvarende er der ikke noget estimat for en national afviklingsmyndighed i Danmark som en konsekvens af implementeringen af BRRD. Der arbejdes i øjeblikket på et lovforslag, som skal oprette en dansk afviklingsmyndighed.

Hvorledes denne skal indrettes og finansieres vides således endnu ikke, men det forventes, at Erhvervs- og Vækstministeriet vil foreslå en "minimalistisk" løsning, hvorefter de løbende opgaver (godkendelse af afviklingsplaner mv.), skal varetages af Finanstilsynet, og eventuelle afviklinger vil skulle foretages af en afviklingsmyndighed, som efter al sandsynlighed bliver Finansiell Stabilitet A/S, som bemannes ad hoc til formålet. Det må derfor som udgangspunkt forventes, at udgifter til den løbende drift af en dansk afviklingsmyndighed uden for bankunionen vil være relativt minimale.

Endvidere lægges der så vidt vides ikke op til i den danske implementering af BRRD, at afviklingsmyndigheden skal have tilsyns- eller undersøgelsesbeføjelser, hvorfor der ikke vil være dobbelt kompetence inden for tilsynsområdet.

De samlede udgifter til drift af en fælles afviklingsmyndighed kan derfor risikere at blive væsentligt større for danske banker ved indgåelse af et tæt samarbejde end uden for bankunionen, da den fælles afviklingsmyndighed forudsætter to myndigheder, en fuldstændig separat tilsynsmyndighed og mulighed for tilsynskompetence, hvorimod der i et dansk set-up kan være mulighed for en større fleksibilitet i anvendelse af ressourcerne, forudsat at dette bliver resultatet af implementeringen af BRRD i dansk ret.

6.1.4 Afviklingsfondens konstruktion

Finansiering af afviklingerne vil skulle ske ved nedskrivning af aktionærene og efterstillet kapital samt nedskrivning af kreditorer også kaldet bail-in.

Herudover skal der oprettes en afviklingsfond til brug for det tilfælde, at bail-in ikke er tilstrækkelig til at finansiere afviklingen svarende til afviklingsafdelingen i henhold til Bankpakke III.

Den fælles afviklingsfond vil erstatte de nationale afviklingsfonde, som indføres som en konsekvens af BRRD. Allerede indbetalte bidrag i den nationale afviklingsfond vil kunne overføres til den fælles fond. Der kommer således ikke som udgangspunkt nogen ekstra regning som følge af en eventuel dansk deltagelse i bankunionen.

Fonden skal dog opbygges over 8 år (i modsætning til 10 år i BRRD) med lige store årlige bidrag til et målniveau på 1 pct. af de dækkede indlån, svarende til samlet ca. 55 mia. euro. Bidrag opkræves af de nationale afviklingsmyndigheder og overføres til den fælles afviklingsfond i henhold til den mellemstatslige aftale (intergovernmental agreement) om funktionen af en Single Resolution Fund vedtaget af ECOFIN og "accepteret" af EU-Parlamentet. Aftalen blev endeligt underskrevet af 26 medlemsstater (eksklusiv UK og Sverige) den 21. maj 2014. For ikke-euro-lande træder aftalen først i kraft, hvis man tilslutter sig bankunionen.

I opbygningsfasen vil fonden skulle bestå af nationale afdelinger, som gradvist vil skulle overgå til at blive en fælles fond i løbet af den 8-årige indbetalingsperiode. Det første år vil 40 pct. af de indbetalte midler (i alt ca. 2,8 mia. euro) fra de nationale afdelinger skulle overgå til den fælles fond, det næste år yderligere 20 pct. af de indbetalte midler (ca. 8,3 mia. euro) og resten ligeligt fordelt over de resterende 6 år.

Hvis fondens midler ikke er tilstrækkelige til at dække omkostninger i forbindelse med konkrete afviklinger, er der mulighed for under nærmere omstændigheder at opkræve ekstraordinære ex-post-bidrag, som ikke kan overstige tre gange de normale årlige bidrag. I opbygningsfasen vil denne mulighed følge opdelingen i nationale afdelinger, hvorved ekstraordinære bidrag vil gå til henholdsvis de nationale afdelinger og den fælles fond.

Yderligere behov for midler til afviklinger skal opbygges via lånefaciliteter og en eventuel offentlig "financial arrangement". I opbygningsfasen vil dette i henhold til Statement of Eurogroup and Ecofin Ministers fra 18. december 2013 on SRM backstop kunne ske i form af "bridge financing" fra enten nationale kanaler, som i sidste ende skal betales af bidrag fra bankerne eller fra ESM i henhold til de vedtagne procedurer og i overensstemmelse med statsstøtterejerne.

Sideløbende med opbygning af den fælles fond skal der vedtages en fælles back-stop, som skal have til formål at låne penge til afviklingsfonden i til-

fælde af behov. Finansieringen skal i sidste ende komme fra bankerne som ex-post-bidrag og være fiskal neutral.

I tilfælde af dansk deltagelse vil det danske bidrag til fælles fond og nationale afdelinger følge det overordnede mønster på det tidspunkt, man vælger at indtræde. Hvis deltagelse beslattes på et senere tidspunkt, vil det bidrag, der skal betales, være et beløb svarende til det bidrag, man ville have skullet betale, hvis Danmark havde deltaget fra starten. Det vil kunne betyde, at der vil skulle betales et ekstra beløb i opbygningsfasen på grund af forskellen i opbygningstiden, jf. ovenfor.

Hvis der derimod er trukket fra fonden inden deltagelse på grund af bidrag til kriseløsninger, vil det beløb, som skal overføres, skulle svare til det beløb, som følger af reglerne om genopbygning i BRRD og dermed den danske implementering.

Ved et eventuelt ophør af det tætte samarbejde vil de rettigheder og forpligtelser, som er opstået før en afbrydelse af det tætte samarbejde, bestå, herunder forpligtelser til ex post-bidrag. I opbygningsfasen vil tilbagebetalingen bestå af den nationale afdeling og en del af den fælles fond, som er nødvendig til at opbygge en national fond, som overholder reglerne i BRRD baseret på en række kriterier, som fremgår af forordningen. Efterfølgende vil dette gælde for hele bidraget til fonden.

6.1.5 ESM trækingsrettigheder

Som det fremgik ovenfor, kan afviklingsfonden potentielt låne midler fra ESM, eller direkte rekapitalisere banker med visse tilknyttede krav.

ESM er dog indtil videre forbeholdt eurolande, da ESM blev etableret via en mellemstatslig traktat uden for EU-konstruktionen. Det er endnu uklart, hvordan ESM vil fungere med hensyn til banker i ikke-eurolande, der går med i bankunionen. Der vil muligvis blive lavet en ny fælles bagstopper ordning, der gælder alle lande i bankunionen, uanset om de deltager i euroen eller ej.

Risikodelingen via den fælles bagstopper er uden tvivl et incitament til at gå med i bankunionen for flere lande, men uden klarhed kan det trække de endelige beslutninger ud.

Så vidt vides er det desuden et krav, at alle nationale parlamenter skal være enige om, at den fælles bagstopper skal aktiveres. Det kan gå ud over hastigheden og dermed effektiviteten i fonden. Derudover kan man forestille sig en vanskelig proces, hvis den implicerede bank kun er aktiv i et mindretal af landene inden for bankunionen.

6.1.6 Danske erfaringer: Solidaritet ved bankafviklinger

Med bail-in og afviklingsfonden oprettes en konstruktion, der minder om det danske system, særligt bankpakke 3.

Det, der især har kendetegnet de danske bankpakker, er, at de sunde banker har været med til at samle de usunde banker op. Ikke mindst omkostningerne forbundet med afviklingen af en bank, eller overtagelse/fusion af aktiviteter, inden det kom så vidt.²⁴

Det er uvist, om en sådan solidaritet inden for landegrænser også vil herske på tværs af en bankunion. Som det vil fremgå efterfølgende, er afviklingsfondens midler næppe tilstrækkelige til at håndtere en systemisk bankkrise. Og jf. ovenfor, er det usikkert, hvordan den fælles bagstopper skal fungere, eller om nationale regeringer i stedet for vil træde til ved finansiell uro.

EU-myndighederne kan i princippet se stort på dette, og i stedet ex-post-finansiere omkostninger med nye skatter på banksektoren. De danske erfaringer viser dog også, at solidariteten, og det at banker selv har været interesserede i at bidrage til løsninger, har været med til at skabe en stabilitet omkring den samlede sektor.

6.1.7 Behæftede aktiver

Gennem finanskrisen har banker i højere grad brugt deres aktiver som sikkerhedsstillelse for at mindske modpartens risici. Disse behæftede aktiver bruges eksempelvis som backup for afdrag og betalinger til kreditorer og ved afvikling af derivatkontrakter, sikkerhed over for centralbanker mm.

Disse behæftede aktiver kan i forhold til bail-in udgøre det problem, at kreditorer uden sikkerhed får en endnu større regning end først antaget, hvis en nødlidende bank må afvikles. Det kan også gå ud over indskydergarantifondene i enkelte lande, hvis de er særligt udsatte. Blandt andet har IMF været ude at påpege denne problemstilling, som ifølge dem kan forværre en eventuel kommende finansiell uro. Det forstærkes kun af, at det ikke altid er lige gennemskueligt, i hvor stort omfang den enkelte bank benytter sig af behæftede aktiver.

Hvad, implikationen bliver for selve banken, afhænger af den præcise sammensætning af både aktiver og passiver. Alt andet lige vil usikrede kreditorer kræve en højere risikopræmie. På den anden side er andre passivejere bedre stillet, og vil forvente en lavere risikopræmie. Det bliver dog endnu mindre gennemskueligt af, at der er indskydergaranti på en vis andel af passiverne, hvor effekten på risikopræmien næppe slår igennem.

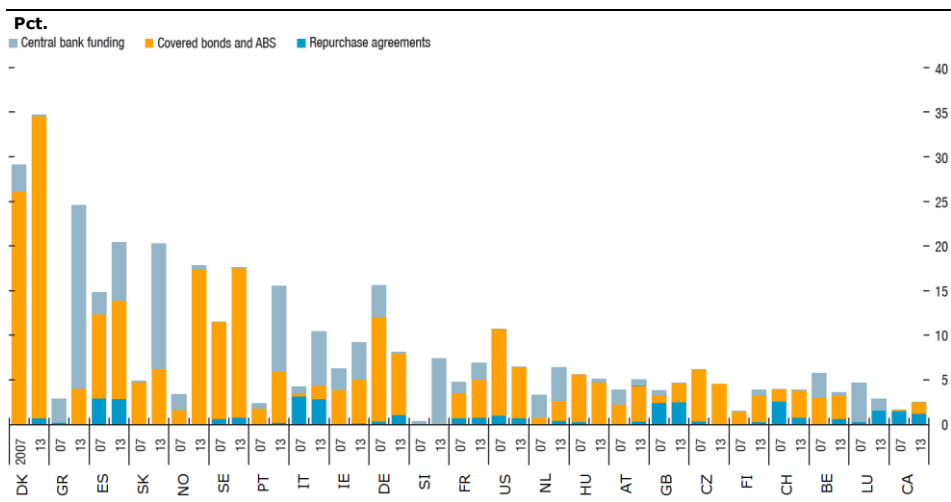
Som det fremgår af figur 31, har særligt GIPS-landene øget deres brug af behæftede aktiver gennem finanskrisen, og ligger i dag på et relativt højt niveau. De nordiske lande ligger også højt i denne sammenhæng, men det skyldes nok nærmere strukturelle forskelle som det danske realkreditsystem og lignende finansiering af boligmarkedet.

²⁴ De direkte omkostninger for banksektoren ligger i omegnen af 50 mia. kr., mens statens overskud er på godt 12 mia. kr. ifølge seneste bankpakkeregnskab (jf. EVM d. 29. januar 2014).

Stigningen i GIPS-landene er særligt via centralbankerne, da deres banker formentligt har været mere presset på likviditet end i andre lande. I takt med at krisen overstås, bør denne likviditet og dermed sikkerhedsstillelse reduceres. Men spørgsmålet er, om det vil være sket, inden bail-in effektivt træder i kraft.

Omvendt kan dækkede obligationers status som meget likvide aktiver medføre flere behæftede aktiver, ligesom de nye regler for OTC derivater kan få den samme effekt.

Figur 31. Behæftede aktiver i bankerne mere og mere udbredt



Kilde: IMF – Global Financial Stability Report, Oktober 2013.

Anm.: Angivet som pct. af samlede bankaktiver. ABS = Asset-Backed Securities.

6.2 Afviklingsfondens økonomiske styrke

Fælles afvikling vil betyde, at afviklingsomkostninger bliver fordelt mere over kontinentet i stedet for at være koncentreret på et land.

Når en eventuel deltagelse i bankunionen overvejes, er det relevant at betragte unionen som en forsikringsordning. Under den forudsætning bør de øvrige deltagere betragtes, herunder risikoen for, at danske banker skal bidrage til at dække tab i udenlandske banker.

Til det formål undersøges først, hvordan den seneste og øvrige kriser slog igennem på danske og europæiske banker. Den seneste finansielle krise anvendes som et udgangspunkt for en række teoretiske stress-scenarier, der kan ramme europæiske banker.²⁵

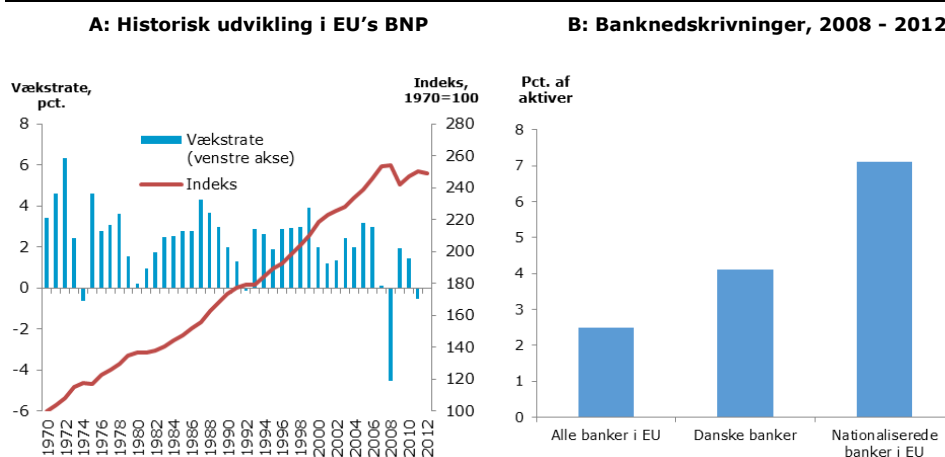
Først betragtes den europæiske banksektor som helhed, og derefter foretages stresstesten på mikroniveau, hvor variationen i bankernes størrelse og kapitaldækning sættes under lup.

²⁵ Ifølge BIS (2010) er sandsynligheden for en systemisk bankkrise mellem 3,6 pct. og 5,2 pct., Det vil sige ca. hvert 20.-25. år kommer et land ud for bankkrise.

6.2.1 Historiske kriser

Den finansielle krise i 2008 var af historisk størrelsesorden, når man sammenligner med tidligere kriser. I 2009 var der for EU en samlet negativ vækst på ca. 5 pct., jf. figur 32A, hvilket var et markant tilbageslag i forhold til tidligere kriser, hvor væksten blot faldt til lidt under 0 pct.²⁶

Figur 32. Historiske kriser og betydningen for bankerne



Kilde: OECD, ECB samt Conlon & Votter (2014).

Anm.: BNP-udviklingen i EU tager udgangspunkt i EU15.

Den seneste finansielle krise må derfor antages at danne et relevant grundlag for at stressteste den stødpude, som de europæiske banker har polstret sig med for at kunne stå imod fremtidige kriser.

I perioden 2008-2012 kom det til udtryk i samlede nedskrivninger for den danske banksektor i omegnen af 4 pct. af den samlede balance, jf. figur 32B ovenfor. Til sammenligning havde de europæiske banker nedskrivninger på ca. 2,5 pct.

Et tidligere studie²⁷ har belyst omfanget af nedskrivninger og konsekvenserne heraf på de europæiske banker, der enten blev nationaliseret eller rekapitaliseret i kølvandet på krisens udbrud i 2008.

Af dette studie fremgår det, at de banker, der blev nationaliseret, havde en gennemsnitlig nedskrivning af de samlede aktiver på 7,1 pct. i perioden 2008-2012, mens de banker, der blev rekapitaliseret, havde en samlet nedskrivning på 4,0 pct. af balancen.

6.2.2 Bail-in kapital i større europæiske banker

I tilfælde af en eventuel afvikling, er det bankens egenkapital, efterstillet kapital og seniorgæld, der i første omgang nedskrives i den nævnte række-

²⁶ Enkelte lande har naturligvis oplevet kriser af større størrelsesorden.

²⁷ Thomas Conlon & John Votter, UCD Center for Financial Markets, 2014: "Anatomy of a Bail-In".

følge. Herefter kan afviklingsfonden tages i brug, dog under forudsætning af, at der er nedskrevet 8 pct. af passiverne.

Et udpluk af de større europæiske banker, der indgik i EBA's stresstest, viser, at disse i gennemsnit har en egenkapital på ca. 5,6 pct. af den samlede balance, jf. tabel 6. Efterstillede kapitalindskud udgør ca. 2,3 pct. af balancen, mens seniorgælden udgør ca. 5,9 pct.

Tabel 6. Bail-in kapital i europæiske banker

<i>Andel af balance, pct.</i>	<i>2013</i>
Egenkapital	5,6
Efterstillede kapitalindskud	2,3
Seniorgæld	5,9
Bail-in kapital, i alt	13,8

Kilde: Finansrådets beregninger på baggrund af regnskabsdata fra europæiske banker.

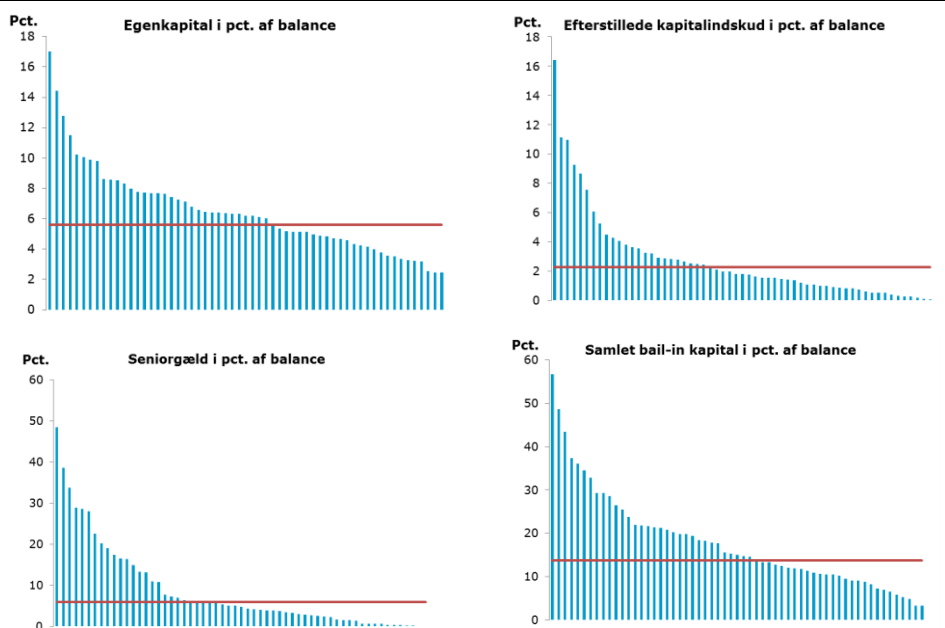
Anm.: Data dækker over 59 større europæiske banker, der indgår i EBA's stresstest. Målt på aktiver dækker dette udsnit omkring 60 pct. af det europæiske marked.

Denne opgørelse skal naturligvis betragtes med forbehold, dels fordi det kun er et udsnit af den samlede masse, men også fordi der kan være variation i, hvordan disse poster præcist er opgjort. Dertil kommer, at der kan være undtagelser indeholdt i posterne, som ikke vil tages i brug som bail-in redskab.

Bankerne varierer dog relativt meget inden for alle tre balanceposter, og derfor også på den samlede mængde bail-in kapital.

I figur 33 fremgår variationen inden for hvert bail-in komponent og derudover den samlede bail-in kapital.

Figur 33. Fordelingen af bail-in kapital i større europæiske banker, 2013



Kilde: Finansrådets beregninger på baggrund af regnskabsdata fra europæiske banker.

Anm.: Det vægtede gennemsnit er illustreret ved den røde linje.

Som det fremgår, er der en markant variation i bankernes kapitalsammensætning. Gennemsnitligt er de europæiske banker polstret til selv at absorbere tab med 13,8 pct. af balancen (samlet bail-in kapital).

De vægtede gennemsnit danner basis for en overordnet stresstest af sektoren som helhed. I det følgende gennemgås forskellige scenarier, hvor forskellige andele af sektoren rammes af stød af varierende styrke.

6.2.3 Stresstest 1 – Sektoren som helhed

Denne stresstest tager udgangspunkt i en samlet europæisk banksektor med en kapitaldækning svarende til gennemsnittet beskrevet i afsnittet ovenfor.

Variationen i kapitaldækningen skal ses i forhold til, at bankernes risikovægtede ligeledes må antages at variere. Derfor må det forventes, at kapitaldækningen i forhold til de risikovægtede aktiver er mere homogen. Dette er naturligvis en grov antagelse, der adresseres i de følgende afsnit.

Ved at lave en stresstest, der tager udgangspunkt i en homogen sammensætning af bankerne, kan der bringes klarhed over, hvor store stød sektoren som helhed kan absorbere.

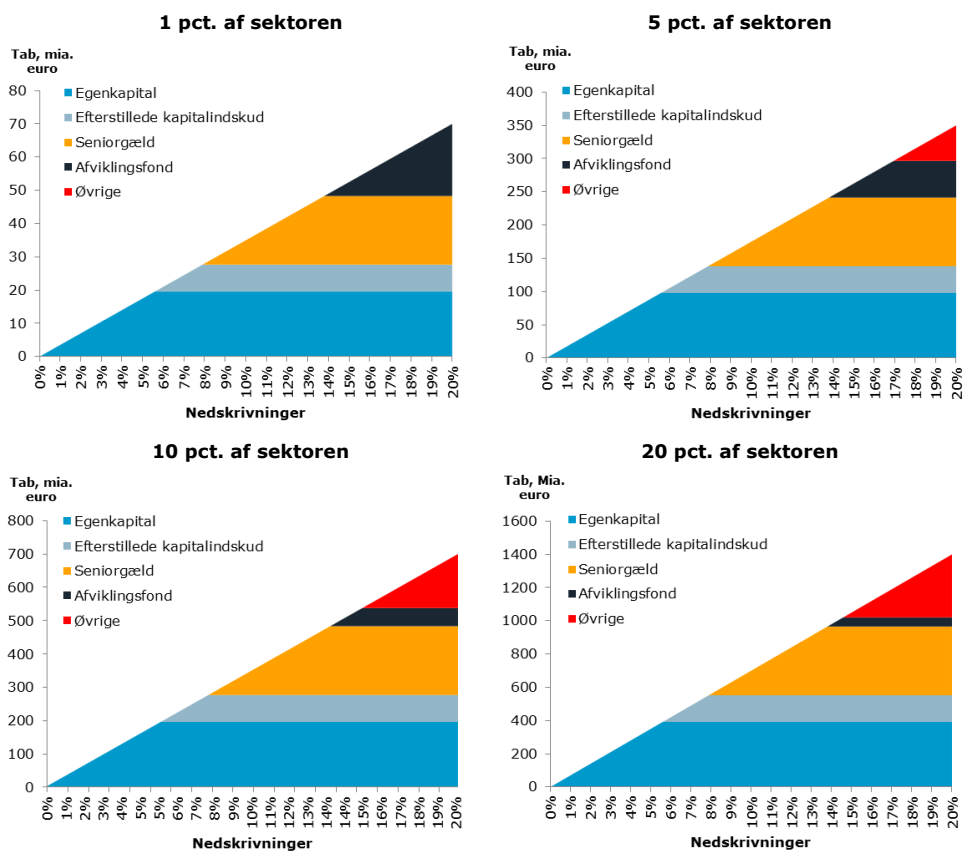
Der tages udgangspunkt i en samlet europæisk banksektor med en samlet balance-sum på 35.000 mia. euro, og det antages, at bankerne er rustet med 1.960 mia. euro i egenkapital, 805 mia. euro i efterstillede kapitalindskud og 2.065 mia. euro i seniorgæld.

Det antages, at henholdsvis 1, 5, 10 og 20 pct. af sektoren rammes af et stød med nedskrivninger på mellem 0 og 20 pct. af aktiverne.

På den måde undersøges det, hvordan de forskellige stød absorberes af bail-in kapitalen, og i hvor stort omfang afviklingsfonden inddrages.

I figur 34 ses implikationerne af stød i forskellige størrelser fordelt på henholdsvis 1, 5, 10 og 20 pct. af sektoren. Det antages, at stødene fordeles ligeligt på sektoren, og at bankernes kapitaldækning er ens. Samtidig antages det, at afviklingsfonden først indtræder, når alle tre bail-in komponenter er fuldt opbrugt. På trods af, at der endnu er usikkerhed omkring, hvorvidt det allerede vil ske, når 8 pct. af passiverne er bailet-in.

Figur 34. Stresstest af den europæiske banksektor



Kilde: Finansrådets beregninger.

Anm.: Det antages, at henholdsvis 1, 5, 10 og 20 pct. af sektoren rammes af et stød med nedskrivninger på mellem 0 og 20 pct. af aktiverne.

Som det fremgår, er sektoren overordnet set robust over for stød i kraft af den relativt store mængde bail-in kapital, der ligger i bankerne.

Med en gennemsnitlig bail-in kapital på 13,8 pct. af passiverne, bliver afviklingsfonden først aktiveret ved stød med nedskrivninger større end dette niveau. Det vil altså svare til en krise med dobbelt så stor effekt på bankernes nedskrivninger, end hvad der var tilfældet i perioden 2008-2012.

De 55 mia. euro, der som udgangspunkt vil være til rådighed i afviklingsfonden, bliver taget i brug, hvis eksempelvis 10 pct. af sektoren rammes af stød af størrelsesordenen 13,8 pct. af aktiverne. Såfremt nedskrivningerne fortsætter op til 15,4 pct., er fonden opbrugt, og yderligere tab skal dækkes via andre kanaler.

Ser vi på scenariet, hvor 20 pct. af sektoren bliver nødlidende, er fondens midler brugt op, når der nås et nedskrivningsniveau på 14,6 pct. af aktiverne.

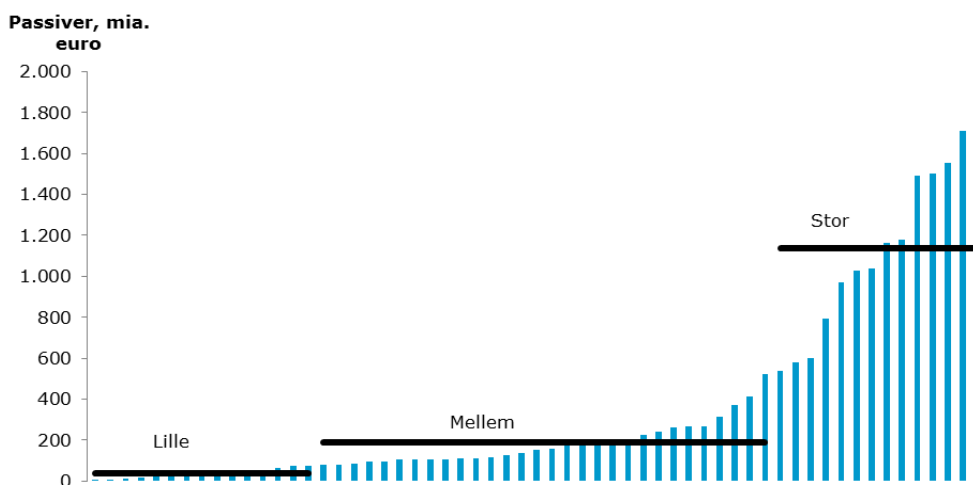
Overordnet set skal denne type test betragtes med forbehold, fordi den hviler på en række grove antagelser, herunder at alle bankernes modstandskraft - i form af bail-in kapital - er homogent fordelt i forhold til deres respektive risikovægte, og at stødet fordeles med størrelser, der stemmer overens med de respektive risikovægte.

Analysen viser tilmed, at afviklingsfonden primært skal ses som et redskab, der tages i brug under enkeltstående tilfælde af bankafviklinger. Såfremt større dele af sektoren rammes af store nedskrivninger, vil afviklingsfonden fungere som redskab i et relativt begrænset omfang. Det skal dog understreges, at der skal meget store tab til for de enkelte banker, før fonden skal tages i brug. Samtidig må der forventes en vis diskretion, da komponenter af bail-in kapitalen i enkelte tilfælde kan fritages. Disse forhold analyseres nærmere i det følgende.

6.2.4 Stresstest 2 – Afvikling af enkelte banker

Til at bringe flere nuancer ind i overvejelserne omkring de risici, der foreligger for de deltagende lande/banker, kan det være hensigtsmæssigt at ansøge bankerne hver for sig.

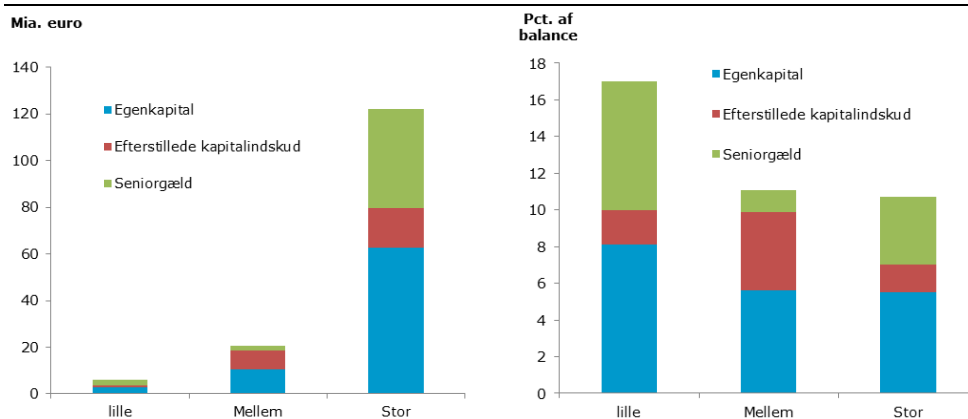
Vi inddeler derfor bankerne i det udsnit, der også er anvendt i afsnit 6.2.2, i tre kategorier, herunder "lille", "mellem" og "stor". Det skal dog understreges, at "lille" altså dækker over én af de mindre banker blandt Europas største.



Kilde: Finansrådets beregninger på baggrund af regnskabsdata fra europæiske banker.
Anm.: Der ligger 59 større europæiske banker til grund. Bankerne i 1. kvartil danner grundlag for kategorien "lille", bankerne i 2. og 3. for "mellem" og bankerne i 4. kvartil for "stor".

De mindre banker har en gennemsnitlig balancesum på 36 mia. euro, banker af "mellem" størrelse har en gennemsnitlig balancesum på 187 mia. euro, mens de største har en samlet balancesum på 1.140 mia. euro. Dette understreger igen den store variation i bankernes størrelse. I figur 36 ses de centrale karakteristika for disse tre grupper²⁸.

Figur 36. Karakteristika for de relevante størrelsesgrupper



Kilde: Finansrådets beregninger på baggrund af regnskabsdata fra europæiske banker.
Anm.: Der ligger 59 større europæiske banker til grund. Bankerne i 1. kvartil danner grundlag for kategorien "lille", bankerne i 2. og 3. for "mellem" og bankerne i 4. kvartil for "stor".

²⁸ De tre kategorier er inddelt efter fordelingen af bankerne i udsnittet, således at bankerne i 1. kvartil danner basis for "lille", bankerne i 2. og 3. kvartil danner basis for "mellem", mens bankerne i 4. kvartil karakteriseres som "store".

Som det fremgår, er der stor variation i størrelsen på bankerne i udsnittet. De små banker har en større mængde bail-in kapital i forhold til deres samlede aktiver.

I tabel 7 nedenfor fremgår det, hvordan de respektive stød absorberes efter metoden beskrevet i boks 3. Det ses, at såvel mindre som større banker kan klare relativt store stød. Eksempelvis ville mindre, mellem og større banker kunne absorbere et stød svarende til de nedskrivninger, som de europæiske banker havde i den seneste krise (2,7 pct.), med henholdsvis 33 pct., 48 pct. og 49 pct. af egenkapitalen.

Såfremt stødet har samme størrelse som omfanget af nedskrivninger for nødlidende banker under den sidste krise – det vil sige 7,1 pct. af aktiverne – er de mindre banker fortsat i stand til at absorbere tabet med 88 pct. af egenkapitalen. Mellemstørrelsesbankerne vil absorbere stødet med hele egenkapitalen og 35 pct. af de efterstillede kapitalindskud. De store banker absorberer stødet med hele egenkapitalen og de efterstillede kapitalindskud samt 3 pct. af seniorgælden.

Boks 3. Metode ved stresstest af enkelte banker

Der tages udgangspunkt i en bank med en størrelse på henholdsvis lille (balance på 36 mia. euro), mellem (balance på 187 mia. euro) og stor (balance på 1.140 mia. euro). Disse tre størrelseskategorier er rustet med en bail-in kapital på henholdsvis 17 pct., 11 pct. og 11 pct. af de samlede passiver.

Disse tre banker udsættes for negative stød med nedskrivninger af størrelsesordenen 2,7 pct., 7,1 pct. og 15 pct. af aktiverne.

Det testes, i hvor høj grad bail-in redskaberne anvendes til absorbering af de respektive stød.

Tabel 7. Afvikling af kriseramte bank ved forskellige stød og bail-in niveauer

Bankstørrelse	--- Lille ---			--- Middel ---			--- Stor ---		
Stød									
Nedskrivninger	2,7 %	7,1 %	15 %	2,7 %	7,1 %	15 %	2,7 %	7,1 %	15 %
Beløb, mia. euro	1,0	2,6	5,4	5,0	13,3	28,1	30,8	80,9	171,0
Absorbering fra ansvarlig kapital									
- Egenkapital	33 %	88 %	100 %	48 %	100 %	100 %	49 %	100 %	100 %
- Efterstillede kapitalindskud	0 %	0 %	100 %	0 %	35 %	100 %	0 %	100 %	100 %
- Seniorgæld	0 %	0 %	71 %	0 %	0 %	100 %	0 %	3 %	100 %
Træk på afviklingsfond, Mia. Euro.	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	7,3	0,0	0,0	49,0

Kilde: Finansrådets beregninger på baggrund af regnskabsdata fra europæiske banker.

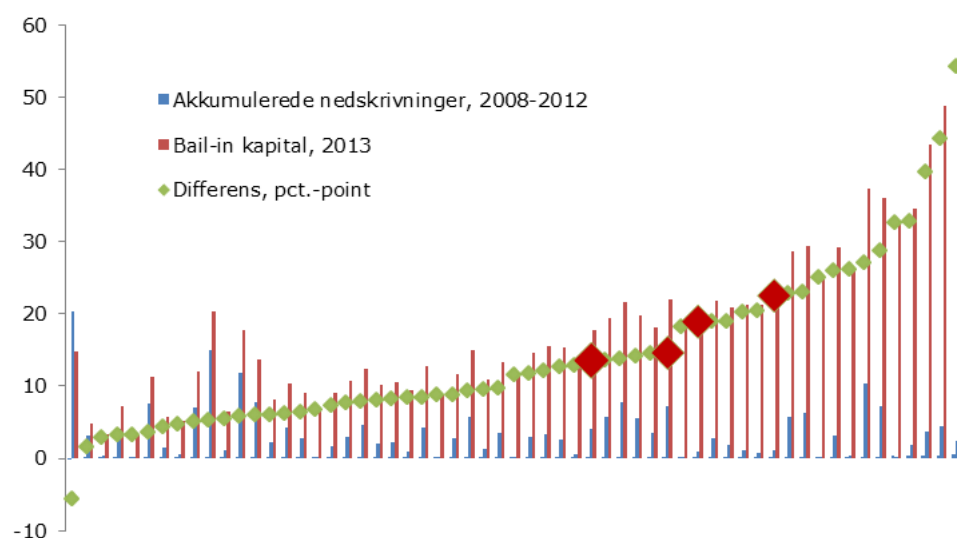
Pålægges bankerne et relativt hårdt stød med nedskrivninger på 15 pct. af aktiverne, er de mindre banker fortsat i stand til at absorbere stødet med bail-in kapital. En middelstor bank ville nedskrive alle tre komponenter i bail-in kapitalen og derefter efterlade et finansieringsbehov på 7,3 mia. euro til afviklingsfonden.

En stor bank ville på samme måde nedskrive hele bail-in kapitalen og efterlade et finansieringsbehov på 49 mia. euro til afviklingsfonden. Dette holder sig inden for grænsen på 5 pct. af passiverne.

En mere segmenteret undersøgelse af bankernes evne til at modstå kriser ligger i at udsætte bankerne, der ligger i vores benyttede udsnit, for et stød, der svarer til de nedskrivninger, de havde i perioden 2008-2012. Dette er illustreret i figur 37 nedenfor.

Figur 37. Europæiske bankers evne til at absorbere finanskrise-stød

Pct. af balance



Kilde: *Finansrådets beregninger på baggrund af regnskabsdata fra europæiske banker.*

Anm.: *Danske Bank, Sydbank, Jyske Bank og Nordea er markeret med røde punkter.*

Det fremgår, at alle banker bortset fra én vil kunne dække en gentagelse af de nedskrivninger, de havde i perioden 2008-2012 inden for deres bail-in kapital. Ca. halvdelen af bankerne har en ekstra stødpude, målt ved differensen, på under 10 pct. af balancen.

Det betyder dermed, at en andel af bankerne ligger relativt tæt på en situation, hvor afviklingsfonden vil skulle supplere med kapital.

Såfremt en fremtidig krise medfører nedskrivninger på over 7,1 pct. af aktiverne, vil en del af bankerne altså være i farezonen for ikke at have tilstrækkelig mængde kapital til at kunne afvikle banken kun med brug af de relevante bail-in redskaber.

6.2.5 Stresstest for danske banker uden deltagelse i bankunion

Det kan være relevant at foretage samme stresstest med fokus på danske banker under antagelse af, at Danmark forbliver uden for bankunionen, og derfor kun har den nationale afviklingsfond til rådighed.

På samme måde som i ovenstående kan bankerne kategoriseres i tre størrelseskategorier, som oplagt vil være bankerne i henholdsvis gruppe 1, 2 og 3. Det er dog ikke muligt ud fra offentligt tilgængeligt regnskabsdata at estimere den relative størrelse af de tre bail-in-komponenter for de respektive størrelsesgrupperinger. Testens forudsætninger er dermed simplificeret i forhold til ovenstående.

Det fremgår af tabel 8, at bail-in-kapitalen vil kunne absorbere tab af en relativ stor størrelsesorden, uden at den danske afviklingsfond vil skulle træde ind.

Tabel 8. Stresstest af danske banker med dansk afviklingsfond

Bankstørrelse	--- Lille ---			--- Middel ---			--- Stor ---		
Stød									
Nedskrivninger	2,7 %	7,1 %	15 %	2,7 %	7,1 %	15 %	2,7 %	7,1 %	15 %
Beløb, mia. kr.	0,1	0,2	0,5	0,7	1,8	3,9	18,1	47,5	100,3
Træk på afviklingsfond, Mia. kr.	0	0	0,04	0	0	0,31	0	0	8,03

Kilde: Finansrådets beregninger på baggrund af tal fra Finanstilsynet og europæiske banker.

Ved de store stød med tab på 15 pct. af aktiverne vil afviklingsfonden skulle dække henholdsvis 40 og 310 mio. kr. Tilsvarende vil en stor bank, der bliver ramt af nedskrivninger på 15 pct. af aktiverne kræve et træk på afviklingsfonden af størrelsesordenen 8 mia. kr.

Det skal i den forbindelse nævnes, at de store banker forventes at finansiere størstedelen af afviklingsfonden. Hvordan, den præcise fordeling bliver, er endnu uafklaret, men antages det, at bidragene kommer til at afspejle institutternes respektive andele af risikovægtede aktiver, vil de store banker (gruppe 1) finansiere i omegnen af 75 pct. af fonden.

6.2.6 Afvikling ved fravær af seniorgæld

Der foreligger fortsat en del tvivl om, hvorvidt bail-in-redskaberne vil kunne bruges i fuld udstrækning. Eksempelvis er det tvivlsomt, om seniorgælden i praksis vil blive inddraget ved bail-in.

I tabel 9 gentages stresstesten fra oven for med den forudsætning, at seniorgælden ikke vil kunne bruges. Det vil svare til, at bankerne har 7,9 pct. af passiverne reserveret som bail-in i stedet for de 13,8 pct., som tidligere antaget.

Tabel 9. Afvikling uden mulighed for bail-in ved seniorgæld

Bankstørrelse	--- Lille ---			--- Middel ---			--- Stor ---		
Stød									
Nedskrivninger	2,7 %	7,1 %	15 %	2,7 %	7,1 %	15 %	2,7 %	7,1 %	15 %
Beløb, mia. euro	1,0	2,6	5,4	5,0	13,3	28,1	30,8	80,9	171,0
Absorbering fra ansvarlig kapital									
- Egenkapital	33 %	88 %	100 %	48 %	100 %	100 %	49 %	100 %	100 %
- Efterstillede kapitalindskud	0 %	0 %	100 %	0 %	35 %	100 %	0 %	100 %	100 %
Træk på afviklingsfond, Mia. euro.	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	9,5	0,0	1,1	91,2

Kilde: Finansrådets beregninger på baggrund af regnskabsdata fra europæiske banker.

Det fremgår, at afviklingsfonden vil komme under pres, såfremt en "stor" bank udsættes for et stød med nedskrivninger på 15 pct. af aktiverne. I det tilfælde vil banken stå med et efterslæb på 91,2 mia. euro, hvilket overskrider den øvre grænse ud fra fondens kapacitet på 55 mia. euro.

6.3 Danske bankers udgifter til en afviklingsfond

Den fælles afviklingsfond skal akkumulere formuen på 55 mia. euro over en periode på 8 år. Såfremt Danmark ikke deltager i bankunionen, vil de danske banker stadig være forpligtet til at rejse et beløb på i alt 1 pct. af de dækkede bruttoindlån til en national afviklingsfond.

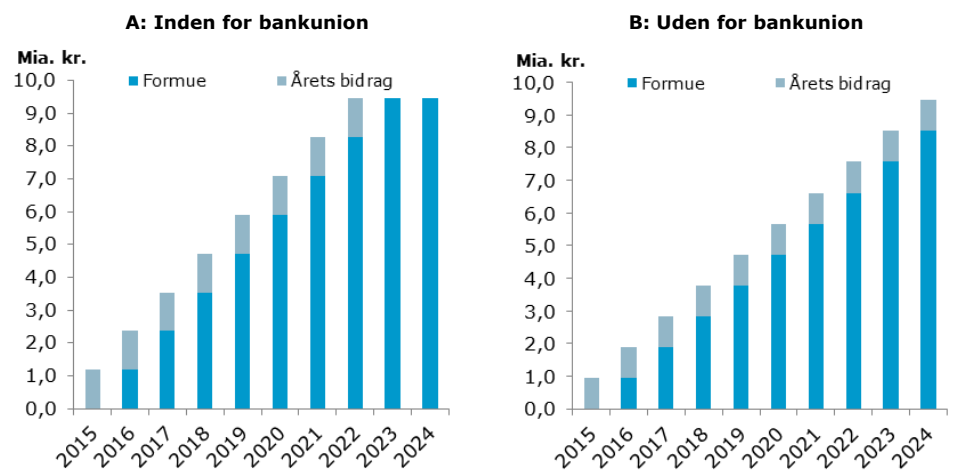
De dækkede bruttoindlån i Danmark kunne ved udgangen af 2013 estimeres til ca. 945 mia. kr., hvilket bevirker, at det samlede formuekrav vil ligge på ca. 9,4 mia. kr.²⁹

Såfremt Danmark deltager i bankunionen, skal der indbetales et større beløb hvert år i perioden 2015-2022. I det alternative forløb, hvor Danmark står uden for bankunionen, vil indbetalingerne fortsætte frem til år 2024 med mindre årlige beløb, som illustreret i figur 38.

Konkret betyder deltagelse i bankunionen et årligt bidrag til den fælles afviklingsfond på 1,2 mia. kr., mens en nationalfond i tilfælde af, at vi står udenfor bankunionen, vil kræve årlige indbetalinger i størrelsesordenen 950 mio. kr.

²⁹ Det samlede indlån var ved udgangen af 2013 opgjort til 1.743 mia. kr., og den dækkede andel kan estimeres til ca. 54,2 pct. (baseret på tal fra Nationalbanken og Finanstilsynet). De dækkede bruttoindlån kan derved beregnes til 944,6 mia. kr.

Figur 38. Alternative indbetalingsforløb til fond



Kilde: Finansrådets beregninger.

Anm.: Det antages, at formuebehovet opbygges lineært over en periode på henholdsvis 8 og 10 år.

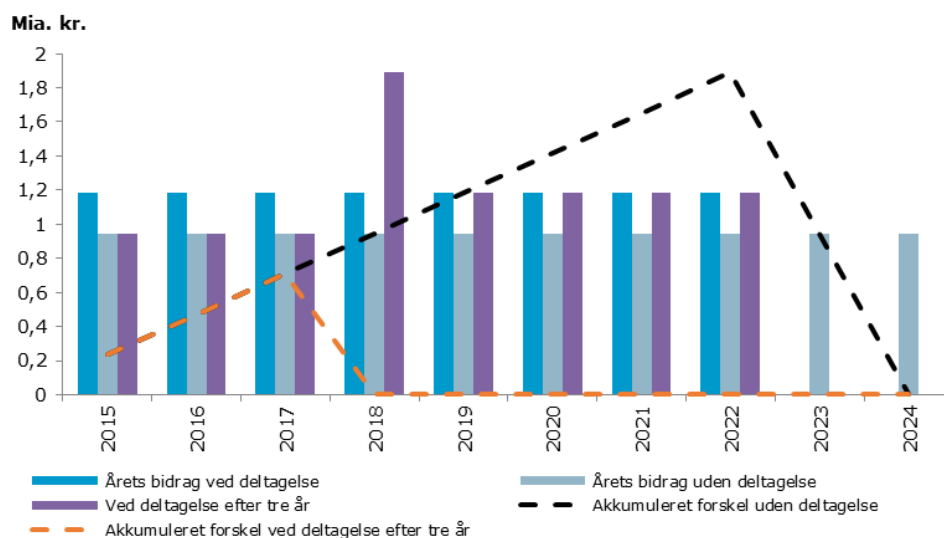
De forskellige indbetalingsforløb indebærer, at en større mængde kapital bindes i fonden i perioden, hvor denne skal opbygges. Dette beløb er stigende i perioden frem mod 2022, hvor der vil være akkumuleret lidt under 2 mia. kr. mere i fonden, hvis Danmark er med i bankunionen sammenlignet med det alternative forløb.

I et tredje alternativt forløb antager vi, at Danmark træder ind i bankunionen efter tre år. I det tilfælde vil det kun være i de første tre år, at der vil være bundet ekstra kapital i fonden, når man sammenligner med forløbet, hvor vi er med fra starten. Træder vi ind i unionen efter tre år, skal der betales et beløb up front, således at vi indhenter det beløb, vi ville have akkumuleret, hvis vi havde været med fra starten.

Alle tre alternative forløb er illustreret i figur 39.

Denne passive likviditet kan betyde, at de øvrige aktiver alt andet lige må fylde mindre, hvilket eksempelvis kan betyde et fald i udlånet. Kommer kapitalen alternativt fra et overført overskud/egenkapital og køres uden om balancen, kan det ligeledes medføre mindre udlån.

Figur 39. Alternative indbetalingsforløb til afviklingsfond inden og uden for bankunionen



Kilde: Finansrådets beregninger.

Anm.: Det lægges til grund, at de danske indbetalinger til afviklingsfonden fordeler sig på henholdsvis 8 og 10 år.

I tabel 10 nedenfor er det estimeret, i hvor stort omfang det vil påvirke udlånet og indtægterne ud fra en betragtning af den passive kapital. Der tages udgangspunkt i de to scenarier, hvor Danmark enten holder sig helt ude af unionen, eller hvor Danmark træder ind efter tre år.

Tabel 10. Skøn på konsekvenser for udlån og indtægter grundet forskellige indbetalingsforløb til afviklingsfond

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Konsekvenser – uden deltagelse i bankunion										
Lavere udlån, mia. kr.	2,4	4,7	7,1	9,5	11,8	14,2	16,5	18,9	9,5	0,0
Fald i nettorente- og gebyrindtægter, mio. kr.	89,8	179,6	269,3	359,1	448,9	538,7	628,4	718,2	359,1	0,0
Konsekvenser – ved indtrædelse efter tre år										
Lavere udlån, mia. kr.	2,4	4,7	7,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Fald i nettorente- og gebyrindtægter, mio. kr.	89,8	179,6	269,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Anm.: Beregningen er en approksimation baseret på antagelser om, at fri kapital kan geares til udlån med en faktor 10, og at udlån genererer gennemsnitlige nettorente- og gebyrindtægter på ca. 3,8 pct. (beregnet ud fra historiske regnskabstal.)

Under antagelse af, at det passive beløb alternativt kan geares, således at der kan lånes godt 19 mia. kr. mere ud, vil bankerne altså generere øgede nettorente- og gebyrindtægter i omegnen af 700 mio. kr. i 2020, hvis Dan-

mark ikke deltager. Set over hele perioden 2015-2024 summer de lavere årlige indtægter til i alt 3,6 mia. kr.

I det alternative scenarie, hvor vi indtræder efter tre år, vil de lavere indbetalinger i de tre første år kunne generere øgede indtægter for i alt ca. 500 mio. kr.

Det skal understreges, at denne type beregning er en alt andet lige betragtning og hviler på grove antagelser. Det giver dog en god indikation af, at de forskellige indbetalingsforløb ikke er af en uvæsentlig størrelsesorden.

6.4 Opsamling

<i>Inden for bankunionen</i>	<i>Uden for bankunionen</i>
<i>Forsikringsordning og solidaritet mellem banker</i>	
Med en fælles afviklingsfond og en forsikringsordning fås en større risikodiversificering, ligesom omkostninger fordeles på flere lande. Den europæiske banksektor vil være med til at finansiere afvikling af nødlidende danske banker. Og omvendt.	Den danske banksektor medfinansierer selv nødlidende banker. Danske banker medfinansierer ikke nødlidende europæiske banker.
<i>Afviklingsfondens kapacitet</i>	
Beregninger peger på, at bankerne generelt selv kan bære relativt store tab, hvis de tilgængelige bail-in redskaber tages i brug.	Danske bankers bail-in kapital er tilstrækkelig til at absorbere tab svarende til dobbelt så store tab som den seneste finansielle krise.
Med undtagelse af store systemiske kriser vurderes den europæiske afviklingsfond at have tilstrækkelig tyngde.	Den danske afviklingsfond vurderes at have en relativ stor kapacitet selv ved hårde stress-scenarier.
Bliver der omkostninger ud over hvad afviklingsfondmm. kan håndtere, forventes Danmarks andel at blive ca. 1,5-2 pct. afhængig af, hvor mange EU-lande, der deltager.	
<i>Udgifter til afviklingsfonden</i>	
Der skal betales afgift for afviklinger både til den centrale afviklingsmyndighed og til nationale afviklingsmyndigheder. Der forventes ingen reduktion i udgifter til den nationale tilsynsmyndighed.	Der skal betales afgift til den nationale afviklingsmyndighed – Finansiell Stabilitet A/S.

<i>Formueakkumulering i afviklingsfond</i>	
Afviklingsfonden skal opbygges over 8 år og dermed med højere og færre årlige rater end tilfældet uden for en bankunion.	Afviklingsfonden skal opbygges over 10 år og dermed med lavere og flere årlige rater end tilfældet inden for en bankunion.
<i>National fleksibilitet i håndtering af nødlidende banker</i>	
Som udgangspunkt ingen national fleksibilitet i håndteringen af nødlidende danske banker. Det kan ikke udelukkes, at den centrale afviklingsmekanisme efter aftale med den danske stat kan anvende offentlige stabiliseringsmekanismer efter nedskrivning af kapitalen og efterstillede kreditorer og bail-in på 8 pct.	National fleksibilitet i håndteringen af nødlidende danske banker og mulighed for anvendelse af offentlige stabiliseringsmekanismer efter nedskrivning af kapitalen og efterstillede kreditorer og bail-in på 8 pct.

7 Litteraturreferencer

Side 89

- > Acharya og Steffen, 2014: Falling Short of Expectations? Stress-Testing the European Banking System, CEPS
- > Alter og Schüler, 2012: Credit spread interdependencies of European states and banks during the financial crisis, Journal of Banking and Finance, forthcoming
- > Ayadi og De Groen, 2014 forthcoming: Monitoring banking business models in Europe, CEPS Publications.
- > Bank Of America Merrill Lynch (BofAML), 2014:The ECB's negotiated stress test.
- > BIS, 2014: 84th Annual report
- > BIS, 2010:An assessment of the long-term economic impact of stronger capital and liquidity requirements
- > CEPS, 2012: Regulation Of European Banks And Business Models: Towards A New Paradigm?
- > Conlon & Cotter, 2014: Anatomy of a Bail-In, UCD Center for Financial Markets
- > Draghi, 2014: Public Consultation on a draft Regulation of the European Central Bank on supervisory fees, ECB Public Consultation
- > Draghi, 2012: Speech at the ECB-EC conference "Financial integration and stability: towards a more resilient single financial market".
- > ECB, May 2014:"Consultation paper: ECB regulation on supervisory fees – Q&A".
- > ESRB, June 2014: Risk Dashboard
- > European Banking Authority, Stress Tests 2011 and Transparency Exercise 2013.
- > Fitch, 2014: Sovereign Support for Banks, Fitch Ratings
- > IMF, 2013 & 2014: Global Financial Stability Report
- > Nationalbanken 2013a: Finansiell Stabilitet 1. halvår 2013.
- > Nationalbanken, 2013b: Finansiell Stabilitet 2. halvår 2013.
- > Nationalbanken, 2013c: Kvartalsoversigt, 4. kvartal 2013.
- > Nationalbanken, 2014: Finansiell Stabilitet, 1. halvår 2014.
- > Oliver Wyman, 2014: The challenges ahead – The state of the financial services industry 2014.
- > Schoenmaker og Peck, 2014: The State of the Banking Sector in Europe, OECD Working Papers 1102.
- > Schoenmaker og Siegmann, 2013: Efficiency Gains of a European Banking Union, Duisenberg og Tinbergen Paper
- > Standard og Poor's, 2014: To Review Government Support in European Bank Ratings, Ratings Direct
- > Standard og Poor's, 2012: European Sovereigns, Credit Matters eReports
- > The de Larosière group, 2009: The high-level group on financial supervision in EU.

8 Appendiks

Side 90

Tabel 11. Deltagende banker i EBA's stresstest

Land	Banknavn
AT	BAWAG P.S.K. Bank für Arbeit und Wirtschaft und Österreichische Postsparkasse AG Erste Group Bank AG Raiffeisenlandesbank Oberösterreich AG Raiffeisenlandesbank Niederösterreich-Wien AG Raiffeisen Zentralbank Österreich AG Österreichische Volksbanken-AG with credit institutions affiliated according to Article 10 of the CRR
BE	AXA Bank Europe S.A. Belfius Banque S.A. Dexia NV* Investar (Holding of Argenta Bank- en Verzekeringsgroep) KBC Group NV
CY	Bank of Cyprus Public Company Ltd Co-operative Central Bank Ltd Hellenic Bank Public Company Ltd
DE	Aareal Bank AG Bayerische Landesbank Commerzbank AG DekaBank Deutsche Girozentrale Deutsche Apotheker- und Ärztebank eG Deutsche Bank AG DZ Bank AG Deutsche Zentral-Genossenschaftsbank HASPA Finanzholding HSH Nordbank AG Hypo Real Estate Holding AG IKB Deutsche Industriebank AG KfW IPEX-Bank GmbH Landesbank Baden-Württemberg Landesbank Berlin Holding AG Landesbank Hessen-Thüringen Girozentrale Landeskreditbank Baden-Württemberg-Förderbank Landwirtschaftliche Rentenbank Münchener Hypothekenbank eG Norddeutsche Landesbank-Girozentrale NRW.Bank Volkswagen Financial Services AG WGZ Bank AG Westdeutsche Genossenschafts-Zentralbank Wüstenrot & Württembergische AG (W&W AG) (Holding of Wüstenrot Bank AG Pfandbriefbank and Wüstenrot Bausparkasse AG)
DK	Danske Bank Nykredit Jyske Bank Sydbank
ES	Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, S.A. Banco de Sabadell, S.A. Banco Financiero y de Ahorros, S.A. Banco Mare Nostrum, S.A. Banco Popular Español, S.A. Banco Santander, S.A. Bankinter, S.A. Caja de Ahorros y M.P. de Zaragoza, Aragón y Rioja Caja de Ahorros y Pensiones de Barcelona Caja España de Inversiones, Salamanca y Soria, CAMP Cajas Rurales Unidas, Sociedad Cooperativa de Crédito Catalunya Banc, S.A. Kutxabank, S.A. Liberbank, S.A. MPCA Ronda, Cádiz, Almería, Málaga, Antequera y Jaén NCG Banco, S.A.
FI	OP-Pohjola Group
FR	Banque PSA Finance BNP Paribas C.R.H. - Caisse de Refinancement de l'Habitat Groupe BPCE Groupe Crédit Agricole Groupe Crédit Mutuel La Banque Postale BPI France (Banque Publique d'Investissement) RCI Banque Société de Financement Local Société Générale

Land	Banknavn
GR	Alpha Bank, S.A. Eurobank Ergasias, S.A. National Bank of Greece, S.A. Piraeus Bank, S.A.
HU	OTP Bank Ltd
IE	Allied Irish Banks plc Permanent tsb plc The Governor and Company of the Bank of Ireland
IT	Banca Carige S.P.A. - Cassa di Risparmio di Genova e Imperia Banca Monte dei Paschi di Siena S.p.A. Banca Piccolo Credito Valtellinese, Società Cooperativa Banca Popolare Dell'Emilia Romagna - Società Cooperativa Banca Popolare Di Milano - Società Cooperativa A Responsabilità Limitata Banca Popolare di Sondrio, Società Cooperativa per Azioni Banca Popolare di Vicenza - Società Cooperativa per Azioni Banco Popolare - Società Cooperativa Credito Emiliano S.p.A. Iccrea Holding S.p.A Intesa Sanpaolo S.p.A. Mediobanca - Banca di Credito Finanziario S.p.A. UniCredit S.p.A. Unione Di Banche Italiane Società Cooperativa Per Azioni Veneto Banca S.C.P.A.
LU	Banque et Caisse d'Epargne de l'Etat, Luxembourg Precision Capital S.A. (Holding of Banque Internationale à Luxembourg and KBL European Private Bankers S.A.)
LV	ABLV Bank, AS
MT	Bank of Valletta plc
NL	ABN AMRO Bank N.V. Bank Nederlandse Gemeenten N.V. Coöperatieve Centrale Raiffeisen-Boerenleenbank B.A. ING Bank N.V. Nederlandse Waterschapsbank N.V. SNS Bank N.V.
NO	DNB Bank ASA
PL	Powszechna Kasa Oszczędności Bank Polski S.A (PKO Bank Polski) Bank Handlowy w Warszawie S.A Bank BPH S.A. Bank Ochrony Środowiska S.A. GETIN NOBLE BANK S.A. ALIOR BANK S.A.
PT	Banco BPI, S.A. Banco Comercial Português, S.A. Caixa Geral de Depósitos, S.A. Espírito Santo Financial Group, S.A.
SE	Nordea Bank AB (publ) Skandinaviska Enskilda Banken AB (publ) (SEB) Svenska Handelsbanken AB (publ) Swedbank AB (publ)
SI	Nova Kreditna Banka Maribor d.d. Nova Ljubljanska banka d. d. SID - Slovenska izvozna in razvojna banka, d.d.
UK	Barclays plc HSBC Holdings plc Lloyds Banking Group plc Royal Bank of Scotland Group plc